

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta (HE 243/2022 vp)

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä 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. Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausunnossaan seuraavaa:

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettuja lainsäädäntötoimia, jotka voimaantullessaan selkeyttävät oikeustilaa, tehostavat viranomaisten yhteistyötä sekä yksinkertaistavat virka-apuun ja eräitä tietojen luovuttamiseen liittyviä menettelyjä. Ehdotetut lainsäädäntötoimet ovat tarpeellisia erityisesti muuttuneen turvallisuusympäristön johdosta. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että kyberturvallisuuden uhkataso on pysyvästi muuttunut ja myös valtionhallinto on jatkuvan kyberkiinnostuksen kohteena. Virasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja kommentoinut sitä valmistelun aikana.

1 Esityksen tavoitteet

Liikenne- ja viestintävirasto pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Viranomaisyhteistyön ja sitä tukevan sääntelyn kehittäminen on tärkeää Suomen kyberturvallisuuden kehittämiseksi ja varmistamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa yhteistyön merkitystä erityisesti hallituksen esityksessä mainittujen tahojen, kuten poliisin, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien kanssa. Tietoturvaloukkausten selvittäminen ja ennaltaehkäiseminen edellyttävät monissa tapauksissa vastavuoroista tietojen vaihtoa, tiivistä yhteistyötä ja toimia usealta toimivaltaiselta viranomaiselta. Ehdotuksessa on tärkeää löytää tasapaino yhtäältä viranomaisten tiedonjaon mahdollistamisen ja toisaalta viestinnän luottamuksellisuuteen tai salassapitoperusteisiin tehtävien rajoitusten välillä. Merkittäviä tietoturvaloukkauksiin ja niiden uhkiin liittyvän tiedonvaihdon sujuvoittaminen on erityisen tärkeää muun muassa kyberturvallisuuden uhkatason nousun myötä.

2 Esitykseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Virka-apu

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, myöhemmin SVPL) 309 §:n 1 momenttiin ehdotettavaa lisäystä, joka selventää oikeustilaa ja mahdollistaa virka-avun saamisen poliisilta, suojelupoliisilta ja Puolustusvoimilta merkittävien tietoturvaloukkausten tai -uhkien selvittämiseksi sekä niistä aiheutuvien vaikutusten poistamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto pitää myös kannatettavana, että virasto voisi jatkossa päättää itse antamastaan virka-avusta, sillä tämä yksinkertaistaa virka-apuun liittyviä hallinnollisia menettelyjä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto pitää sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltuna ehdotetun 309 §:n 4 momentin tarkennusta siitä, että myöskään saman pykälän 1 momentin mukainen virka-avun antaminen ei oikeuta Liikenne- ja viestintävirastoa antamaan toiselle viranomaiselle tietoja viesteistä, välitystiedoista tai

sijaintitiedoista taikka luottamuksellisen radiolähetyksen sisällöstä ja olemassaolosta.

Viestinnän välittäjien oikeus luovuttaa tietoturvaloukkauksia koskevia tietoja Liikenne- ja viestintävirastolle

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät tietoturvaloukkausten estämiseksi ja selvittämiseksi sekä tilannekuvan ylläpitämiseksi edellyttävät aktiivisesti tietoja havaituista tietoturvaloukkauksista sekä niitä koskevista uhkista. Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, SVPL:ssä ei tällä hetkellä ole nimenomaista säännöstä, jossa viestinnän välittäjä oikeutettaisiin luovuttamaan havaitsemiinsa tietoturvaloukkauksiin liittyviä välitystietoja tai viestin sisältöä oma-aloitteisesti Liikenne- ja viestintävirastolle, jonka lakisääteisenä tehtävänä kuitenkin on kerätä tietoja tietoturvaloukkauksista. Lisäksi nykysääntely on edellyttänyt sitä, että tietoturvaloukkaus on tullut Liikenne- ja viestintäviraston tietoon, jotta virasto on voinut tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa pyytää viestinnän välittäjältä siihen liittyviä välitystietoja ja viestejä. Näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotettua uutta SVPL 316 a §:ää erittäin kannatettavana, sillä se selkeyttäisi oikeustilaa ja yhteistyötä viestinnän välittäjien, kuten teleyritysten ja yhteisötilaajina toimivien yritysten ja virastojen, kanssa huomattavasti. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että viestinnän välittäjän Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetun pykälän nojalla luovuttamat tiedot olisivat ensisijaisesti viestinnän luottamuksellisuutta koskevan perusoikeuden reuna-alueella olevaa haitallista liikennettä koskevia tietoja, joita Liikenne- ja viestintävirasto käsittelee tietoturvaloukkausten selvittämiseksi ja siten myös tietoturvaloukkauksen uhrien yksityisyyden suojan turvaamiseksi. Liikenne- ja viestintävirastolle oma-aloitteisesti luovutettavat tiedot voisivat esimerkiksi olla viestinnän välittäjän SVPL 272 §:n nojalla verkkoliikenteestään suodattamia haitallisia viestejä.

Oikeustilan epäselvyys tällä hetkellä on viivästänyt joidenkin tapausten selvittämistä, kun viestinnän välittäjä ei ole katsonut voivansa luovuttaa tietoja kuin yksilöidystä viranomaisen tietopyynnöstä SVPL 316 §:n 2 momentin nojalla. Tällöin esimerkiksi tietoja merkittävästä palvelunestohyökkäytilanteesta ei ole saatu kuin tekemällä useita perättäisiä tietopyyntöjä, kun tietoja on saatu vähän kerrallaan. Tapausten selvittämisen ja kattavan tilannekuvan saamisen kannalta tehokkaampaa olisi, jos oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen olisi yksiselitteisesti sallittu. Mahdollisuudella oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen vahvistetaan koko yhteiskunnan kyberturvallisuutta. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että useissa tapauksissa tietoturvaloukkausten tai niiden uhkien selvittäminen edellyttää mahdollisimman nopeita toimia. Toiminnan aikakriittisyydestä johtuen Liikenne- ja viestintävirasto toivoo saavansa ilmoituksia mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toimija on havainnut tai toimijan tietoon on tullut tietoturvaloukkaus tai sen uhka. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että ehdotetulla pykälällä vahvistetaan nykyisiä käytäntöjä ja vahvistetaan koko yhteiskunnan kyberturvallisuutta.

Vaitiolovelvollisuus ja viesteihin liittyvien tietojen luovuttaminen

Liikenne- ja viestintävirasto pitää erityisen kannatettavana ehdotettua muutosta SVPL 319 §:n 2 momentin 2 kohtaan, jonka perusteella Liikenne- ja viestintävirastolla olisi jatkossa oikeus luovuttaa tietoja viesteistä ja välitystiedoista myös Euroopan unionin ja Pohjois-Atlantin liiton sellaiselle toimielimelle, elimelle tai virastolle, jonka tehtävänä on ennalta ehkäistä tai selvittää viestintäverkkoihin ja -palveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että loukkausten ennaltaehkäisemiseen ja selvittämiseen liittyvällä tiedonvaihdolla edistetään aina myös yksityisyyden suojan toteutumista. Tiedon luovuttamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta onkin syytä huomioida, että yksittäisen tiedon luovuttamisella voidaan parantaa ja suojella lukuisten sivullisten tahojen yksityisyyden suojaa.

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että kansainvälinen yhteistyö ja tiedonvaihto perustuvat vahvasti luottamukseen ja vastavuoroisuuteen. Tämän johdosta on tärkeää, että myös Liikenne- ja viestintävirastolla on mahdollisuus luovuttaa tietoja tietoturvaloukkausten selvittämisestä vastuussa olevalle toisen valtion viranomaiselle ja nyt ehdotetusti myös EU:n tai Pohjois-Atlantin liiton sellaiselle toimielimelle, elimelle tai virastolle, jotka ovat vastuussa tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisemisestä tai selvittämisestä.

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että kansainvälinen vastavuoroinen tiedonvaihto on elinehto kyberturvallisuuden ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi kansallisella tasolla. Esimerkiksi toisilta valtioilta, EU:n toimielimeltä tai Pohjois-Atlantin liiton toimielimeltä saatu tieto tai varoitus kyberloukkauksesta tai tietojärjestelmähaavoittuvuudesta voi olla kriittisessä asemassa kansallisen varautumisen näkökulmasta. Kansainvälisistä verkostoista saadun tiedon avulla on esimerkiksi hyvin mahdollista, että Suomeen kohdistunut kyberhyökkäys kyetään torjumaan tai sen vaikutukset vähintään minimoimaan. Esimerkiksi viestintäverkkoihin ja -palveluihin kohdistuvissa tai niiden avulla toteutetuissa kyberloukkauksissa loukkausten ennaltaehkäisemisen sekä jo tapahtuneiden loukkausten selvittäminen on usein mahdotonta pelkästään suomalaisilta toimijoilta saatavilla olevien tietojen perusteella, koska on mahdollista, että loukkauksen alullepanija käyttää toimintaansa Suomen rajojen ulkopuolella olevia laitteita.

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että 319 §:n mukaisessa tiedonluovutuksessa on kyse nimenomaisesti oikeudesta tietojen luovuttamiseen ja luovutuksia edeltää aina tapauskohtainen harkinta. Luovutettavan tiedon osalta Liikenne- ja viestintävirasto haluaa terävöittää käytännön soveltamisen näkökulmasta, että tietojen luovuttaminen keskittyy pääasiallisesti kyseessä olevan hyökkäyksen tai loukkauksen teknisiin tietoihin. Tarpeellista ei yleensä ole luovuttaa tietoa hyökkäyksen kohdesta, vaan sen lähteestä ja teknisestä toteutustavasta. Näin ollen Suomesta ei lähtökohtaisesti esimerkiksi luovuteta kyseessä olevaa loukkausta koskevia uhri- tai liikesalaisuustietoja toisen valtion viranomaiselle, vaan esimerkiksi kyberrikollisen tai valtiollisen toimijan kehittämän haittaohjelman aikaan saamaa verkkoliikennettä. Kyseiseen haitalliseen liikenteeseen sisältyy hyvin vähän tai ei ollenkaan sellaisia henkilö- tai välitystietoja, jotka kuuluisivat jollekin muulle kuin vahingollista tai rikollista toimintaa harjoittavalle taholle. On kuitenkin mahdollista, että luovutettavat tiedot voidaan ulkomailla yhdistää johonkin laitteeseen ja sitä kautta mahdollisesti tuota laitetta hallinnoivaan henkilöön tai organisaatioon. Tämän osalta on kuitenkin syytä huomioida, että kyberloukkaukset tai -hyökkäykset mahdollistava laite on usein oikeudettomasti toisen hallussa eli käytännössä laitteen oikea omistaja ei ole edes tietoinen siitä, että laitetta käytetään loukkauksen toteuttamiseen ja rikolliseen toimintaan. Näin ollen tiedonvaihdoilla on mahdollista edistää myös laitteen omistajan omaisuuden suojaa. Tämän kaltaisissa tilanteissa on loukkausten torjumiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi perusteltua luovuttaa tietoja eteenpäin toisen valtion taikka EU:n tai Pohjois-Atlantin liiton toimielimen, elimen tai viraston kyberloukkausten parissa toimiville vastinpareille.

Kaikessa kansainvälisessä tiedonvaihdoissa on syytä panna merille, että tietoja luovutetaan lisäksi vain siinä laajuudessa kuin se on tarpeen loukkausten ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa lisäksi SVPL 319 §:n 5 momentin kumoamista, sillä tämä yksinkertaistaisi tietojen luovuttamiseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä.

Tietojen luovuttaminen merkittävässä tietoturvaloukkauksessa tai -uhkassa

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että viranomaiset voisivat sääntelyn perusteella muodostaa selkeän kuvan tietojen luovuttamista koskevista oikeuksista erityisesti merkittävässä tietoturvaloukkaustilanteissa tai niiden vakavissa uhkissa. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa esitystä tiedonvaihdon rajoitteiden lieventämisestä ja tuomisesta yhdenmukaisten luovutusedellytysten piiriin vakavissa tapauksissa ehdotetun SVPL 319 a §:n mukaisesti. Tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus luovuttaa merkittäväänkin tietoturvaloukkaukseen tai sen uhkaan liittyviä välitystietoja ilman viestinnän osapuolen suostumusta poliisille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille vain niissä tilanteissa, joissa jokin näistä viranomaisista on itsekkin todennäköisen tietoturvaloukkauksen tai sen uhkan kohteena. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa kuitenkin samanaikaista tarvetta varmistaa sille tietoja vapaaehtoisesti luovuttavien tahojen luottamus. Tähän nähden on erittäin kannatettavaa, että esityksen mukaisesti tietojen luovuttaminen olisi viranomaiselle harkinnanvaraista. Ehdotuksen kannalta on myös tärkeää, että ehdotettu säännös mahdollistaisi vastavuoroisen tietojen luovuttamisen myös Liikenne- ja viestintäviraston suuntaan merkittävässä ja vakavissa tietoturvaloukkaustilanteissa tai niitä koskevissa uhkissa, sillä muuten Liikenne- ja viestintävirasto voi joutua reagoimaan tällaisiin loukkauksiin ja uhkiin vajavaisilla tiedoilla.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan ehdotuksen soveltamiskynnys voi kuitenkin muodostua korkeahkoksi, sillä soveltamisalaan kuuluisivat perustelujen mukaan pelkästään erittäin vakavat tilanteet. Pykäläluonnoksen mukainen usean kumulatiivisen kriteerin täyttymisen vaatimus saattaa nostaa soveltamiskynnyksen varsin korkealle, mikä voisi käytännössä rajoittaa uusien säännösten hyödynnettävyyttä. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että asiaa arvioitaisiin viimeistään siinä vaiheessa, kun lainsäädännön soveltamisesta on saatu käytännön kokemusta. Soveltamiskäytäntöön ja -kynnykseen vaikuttaa myös pykälän 1 momentin listaus yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että elintärkeiden toimintojen rajaaminen vain välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta voi aiheuttaa tulkintaongelmia tulevaisuudessa. Kyseessä on hankala toimijaa koskeva rajanvetotilanne, jossa pohditaan, täyttyykö esitetyn pykälän soveltamiskynnys sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevassa tietoturvaloukkaustilanteessa.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää erittäin kannatettavana ehdotusta siitä, että saatujen tietojen käyttöä ei olisi rajattu yksittäisen tapahtuman selvittämiseen, jolloin tietoa voitaisiin käyttää yhteiskunnan hyväksi myös vastaavan kaltaisten tietoturvaloukkausten ennalta havaitsemiseksi ja selvittämiseksi.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja Puolustusvoimissa annettujen lakien muuttamista samassa yhteydessä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom