



LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/841/32/2017

Pvm 21.12.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksesta ilmenevät yleisellä tasolla ehdotettavien toimenpiteiden keskeiset vaikutusmekanismit. Esitysluonnoksessa hyödynnetään aihepiirin tutkimustietoa varsin vähän, mikä näkyy vaikutusarvioinnin kapeutena.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempia arvioita uudistuksen hyötyjen ja kustannusten mittaluokasta, erityisesti kotitalouksien ja yritystoiminnan näkökulmasta.
- ii) Tiedustelutoiminnan laajempi kansainvälinen kehitys ja painopistealueet jäävät esitysluonnoksessa varsin vähälle huomiolle. Kansainväliseen katsaukseen valittujen esimerkkimaiden valinta tulisi perustella tarkemmin.
- iii) Valtion varoista yrityksille maksettavista korvauksista tulisi esittää vähintään suuntaantava määrällinen arvio.
- iv) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin muille viranomaisille, etenkin keskusrikospoliisille, uudistuksesta aiheutuvat vaikutukset.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi 5 a luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rikoslakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Esitys liittyy samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi uusi sotilastiedustelulaki ja uusi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Esityksessä ehdotettavan lainsäädännön keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta kaikkein vakavimmilta uhkilta. Nämä olisivat siviilitiedustelun kohteita, jotka määriteltäisiin tyhjentävästi laissa. Lakiehdotusten valmistelussa perusoikeuksien suojaan puuttuminen on pyritty rajaamaan niin vähäiseksi kuin tiedustelutoiminnan tehokkuudelle ja tuloksellisuudelle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista.

Tiedustelumenetelmiä koskevasta sääntelystä perustuisi menetelmällisesti ja määritelmällisesti osin poliisilain 5 luvun salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Tiedustelumenetelmiä olisivat lisäksi paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä sekä tietoliikennetiedustelu. Tiedustelumenetelmien tarkoituksena olisi tuottaa välttämätöntä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ylimmän valtiojohton päätöksenteon tueksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tietoliikennetiedustelun erityistavoitteena olisi myös parantaa Suomen kykyä suojautua vakavimpia tietoverkkouhkia vastaan.

Tiedustelumenetelmien päätöksentekoa koskeva sääntely perustuisi myös osin poliisilain 5 lukuun. Tietoliikennetiedustelusta päättäisi tuomioistuin. Tuomioistuin päättäisi myös paikkatiedustelusta silloin, kun se kohdistuu kotirauhan suojaamaan paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai yleinen pääsy siihen on rajoitettu tai estetty. Ulkomaan tiedustelusta, tiedustelumenetelmien käytöstä ulkomaan tiedustelussa sekä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta päättäisi suojelupoliisin päällikkö.

Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin tietyin edellytyksin luovuttaa esitutkinta- tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta luovuttamisen edellytykset määriteltäisiin tiukoiksi.

Poliisilain 5 a luvussa säädettäisiin yhteistyöstä sotilastiedusteluviranomaisen ja muiden viranomaisten kanssa sekä salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen, keskusrikospoliisin ja muun viranomaisen virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi.

¹ Tämä osa on koostettu suurin lainauksin hallituksen esitysluonnoksen "Esityksen pääasiallinen sisältö"-jaksosta.

Poliisilain 5 a luvussa sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa säädettäisiin jäljentämiskielloista, kuuntelu- ja katselukielloista sekä tiedustelukielloista. Eräiden ammattiryhmien viestintä nauttisi korostettua suojaa siviilitiedustelulta. Tiedustelumenetelmien käytöstä tulisi tiettyjen edellytysten täyttyessä ilmoittaa niiden kohteille.

Suojelupoliisin tiedustelullisten toimivaltuuksien lisääntymisen myötä sen esitutkinta- ja pakkokeinoimivaltuudet ehdotetaan poistettavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi. Tämä ei estäisi suojelupoliisin mahdollisuutta osallistua esitutkintaviranomaisen suorittamaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisen ominaisuudessa.

Tiedustelullisten toimivaltuuksien ja todennäköisen resurssien lisääntymisen myötä suojelupoliisiin kohdistettavan laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Suojelupoliisin toiminnan valvontaa ehdotetaan tehostettavaksi tässä esityksessä. Suojelupoliisin olisi annettava tieto tiedusteluvaltuutetulle sille myönnettyistä tuomioistuimen päätöksistä ja luvista mahdollisimman pian tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Suojelupoliisin olisi myös mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle muita tiedustelumenetelmiä koskevista päätöksistä, siviilitiedustelun suojaamisesta, ilmaisukielloista ja rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevista päätöksistä.

2. Arvio esitysluonnoksen vaikutusarvioinnista

2.1. Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos sisältää tarvittavat kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Esitysluonnoksesta ilmevät yleisellä tasolla ehdotettavien toimenpiteiden keskeiset vaikutusmekanismit ja -kanavat. Esitysluonnos noudattaa pääosin oikeusministeriön ohjetta² vaikutusten ryhmittelystä. Esitysluonnoksessa kuitenkin hyödynnetään aihepiirin tutkimustietoa vain vähän, mikä näkyy vaikutusarvioinnin kapeutena.

Arviointineuvosto tiedostaa, että siviilitiedustelua koskeva lakiesitysluonnos liittyy laajempaan tiedustelutoimintaa koskevaan uudistuskokonaisuuteen. Useassa erillisessä esitysluonnoksessa valmisteltu uudistus on haasteellinen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin kannalta. Yksittäisissä esitysluonnoksissa tulisi siksi kiinnittää huomiota vaikutusarvioiden systemaattiseen ja yhtenäiseen esitystapaan, koska se on perusedellytys kokonaiskuvan saamiseksi uudistuksen vaikutuksista. Esitysluonnoksista tulisi ilmetä selvästi sekä kunkin erillisen esityksen vaikutukset että uudistuksen kokonaisvaikutus.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa esitetään varsin tarkasti ehdotettavien toimien suora vaikutus valtion budjettiin, sen sijaan muiden vaikutusten osalta määrällisiä vaikutusarvioita

² Säädosehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

tai vaikutusalueiden suuruusluokkaa kuvataan niukasti. Vaikutusten ja kuvattavien ilmiöiden, kuten vaikutusten kohteena olevan yritystoiminnan, suuruusluokka tulisi ilmetä esitysluonnoksesta tarkemmin.

Esitysluonnoksen kansainvälisiä käytäntöjä käsittelevässä jaksossa kuvataan kolmen maan (Norja, Tanska ja Saksa) tiedustelupalveluja ja niiden toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Esitysluonnoksen käsittelystä ei kuitenkaan riittävästi ilmene tiedustelutoiminnan järjestämistä tai sääntelyä koskeva kansainvälinen kehitys laajemmin.

Arviointineuvosto katsoo, että kansainvälisiä käytäntöjä kuvaavassa jaksossa tulisi perustella, miksi juuri jaksossa esiteltävät maat on valittu vertailuun ja miten kansainväliset esimerkit ja uudistukset ovat vaikuttaneet esitysluonnoksessa esitettyihin toimenpiteisiin. Esitysluonnoksesta ilmenee, että useissa maissa on viime vuosien aikana säädetty tiedustelutoiminnasta, mutta sääntelyn suunta ja erilaiset linjaukset jäävät lukijalle epäselviksi. Tarvetta Suomen lainsäädännön muuttamiselle perustellaan esitysluonnoksessa muun muassa sillä, että Suomi olisi harvoja länsimaita, joissa tietoliikennetiedustelusta ei vielä ole säädetty lakia. Suomeen ehdotettavan tiedustelulainsäädännön käsittely laajemmassa kansainvälisessä kontekstissa kuitenkin puuttuu esitysluonnoksesta. Esitysluonnosta tulisi täydentää näiltä osin, jotta vaikutusarvioinnin lähtökohdat tulisivat paremmin taustoitetuksi.³ Esimerkiksi eri maiden tiedustelulainsäädännön tilannetta kuvaava taulukko havainnollistaisi asiaa huomattavasti.⁴

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Myönteistä on myös, että esitysluonnoksen vaikutusarvio-osan lopuksi esitetään yhteenveto uudistuksen hyödyistä ja kustannuksista. Yhteenvetoa tulisi kuitenkin täydentää kotitalouksille ja yrityksille aiheutuvien vaikutusten osalta, mukaan lukien yksityisyyteen ja viestinnän salaisuuteen liittyvät näkökulmat.

Arviointineuvosto katsoo, että tiedustelulakien muodostaman kokonaisuuden toimivuutta ja vaikutuksia tulisi seurata. Vaikka tiedustelun valvontaa koskevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan tiedusteluvaltuutetun toiminnon ja eduskunnan tiedusteluvaliokunnan perustamista, on epäselvää

³ Tietoliikennetiedustelua koskevaa sääntelyä kansainvälisestä näkökulmasta käsittelevät esimerkiksi Lewis, J. A., Cheng, D. E ja Carter W. A. (2017): The Effect of Encryption on Lawful Access to Communications and Data, CSIS/Rowman & Littlefield, <http://bit.ly/2xfP3CW>. Kuvauksesta ilmenee muun muassa, että useissa länsimaisissa demokratioissa kuten Iso-Britanniassa, Kanadassa ja Ranskassa, palveluntarjoajilta ja laitteiden omistajilta edellytetään ns. "takaportteja" ja viranomaisten mahdollisuutta (oikeuden päätöksellä) saada käyttöönsä internetin salattua tietoliikennettä luettavassa muodossa. Esimerkiksi USA, Saksa ja Ruotsi ovat puolestaan esimerkkejä maista, joissa viestien salaamiseen ja viestien yksityisyyteen ei ole haluttu puuttua vahvasti. Lewis ym. (2017) kuvaavat lisäksi eri maissa käytyä keskustelua mahdollisuudesta kieltää tai rajoittaa internet-salaukseen liittyviä menetelmiä. Uusia salausmenetelmiä kehitetään koko ajan ja yhä suurempi osuus internetissä liittyvästä tiedosta on salattua. Salauksen murtaminen on myös tulevana vuosina mahdollisesti vaikeutumassa. Eri maiden asiaa koskevan sääntelyn poiketessa merkittävästi, on Lewis ym. (2017) mukaan esimerkiksi Ranskassa herätetty keskustelua mahdollisuudesta rajoittaa salausmenetelmiä kansainvälisin sopimuksin.

⁴ Taulukossa olisi hyvä tuoda esiin eri maiden lainsäädännön erot paitsi yleisellä tasolla, myös esimerkiksi sääntelyn kohdistuminen viestinvaihdon salaisuuteen.

miten nämä lähinnä laillisuusvalvontaan keskittyvät elimet arvioisivat tiedustelutoiminnan vaikuttavuutta. Esitysluonnoksen tulisi sisältää konkreettinen kuvaus tai suunnitelma uudistuksen vaikutusten jälkikäteisarviointista.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksessa ei esitetä arvioita kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien, kuten kyberrikollisuuden ja terrorismin, taloudellisesta merkityksestä kotitalouksien näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei myöskään käsitellä ehdotettavien toimenpiteiden vaikutusta kansalaisten/kotitalouksien näkökulmasta.

Arviointineuvosto katsoo, että käytännössä esimerkiksi terrorismiin ja kyberrikollisuuteen liittyvät kustannukset ja niiden estämisestä saatavat hyödyt kohdistuvat viime kädessä kansalaisiin. Vaikka määrällisten vaikutusten yksityiskohtainen arviointi kotitalouksien näkökulmasta on vaikeaa, ellei mahdotonta, esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin vähintään yleisellä tasolla käsitellä ehdotettavien toimenpiteiden merkitystä kotitalouksille⁵. Myöskään kyberrikollisuuden kotitalouksille aiheuttamista kustannuksista ei ole valmista luotettavaa tietoa, mutta kotitalouksien kokemat haitat ja kustannukset voivat myös kyberrikollisuuden osalta olla merkittäviä ja niitä tulisi käsitellä vähintään yleisellä tasolla esitysluonnoksessa⁶. Kansalaisten ja kotitalouksien näkökulmasta tärkeä tekijä on myös yksityisyyden suoja, johon ehdotettavalla lainsäädännössä puututaan. Toisaalta lakiehdotuksessa perustellaan ehdotettavia toimenpiteitä myös sillä, että kyberrikollisuus olisi uhka yksityisyyden suojalle. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä ehdotettavien toimenpiteiden vaikutuksia myös täs-

⁵ Aihepiirin tutkimuskirjallisuudessa esimerkiksi terrori-iskujen suorina kustannuksina yleensä huomioidaan muun muassa henkilövahingot, tulomenetykset ja omaisuusvahingot. Epäsuorina terrorismiin liittyvinä kustannuksina on huomioitu varautumisesta johtuvat kustannukset, hitaammasta talouskasvusta seuraavat tulojen menetykset sekä heikentyneestä kansalaisten turvallisuudentunteesta johtuvat muutokset kansalaisten käyttäytymisessä. Aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ovat esimerkiksi: Enders, W. ja Olson, E. (2012): Measuring the Economic Costs of Terrorism, artikkeli julkaisussa Garfinkel, M.R. ja Skaperdas, S. (2012) (toim.) *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780195392777.013.0016, työpäpaperiversio www.socsci.uci.edu/~mrgarfin/OUP/papers/Enders.pdf; Frey, B. S., Luechinger, S. ja Stutzer, A. (2009): Calculating tragedy: Assessing the costs of terrorism, *Journal of Economic Surveys* Vol. 21, no. 1, https://www.bsfrey.ch/articles/466_2007.pdf; OECD (2002): Economic Consequences of Terrorism, OECD Economics Department Working Papers, <http://dx.doi.org/10.1787/511778841283>.

⁶ Kyberrikollisuudesta aiheutuu kotitalouksille suoraa tulo- ja omaisuusmenetyksiä ja lisäksi saattaa syntyä investointimenoja erilaisten suojautumisjärjestelmien hankinnasta. Kyberrikollisuuden aiheuttamien kustannusten arviointiin kehitetyistä malleista esimerkki on: Anderson R. et al. (2013) Measuring the Cost of Cyber-crime, artikkeli julkaisussa Böhme R. (toim.) *The Economics of Information Security and Privacy*, Springer, Berlin, Heidelberg, http://www.econinfosec.org/archive/weis2012/papers/Anderson_WEIS2012.pdf.

tä näkökulmasta, koska on olemassa viitteitä siitä, että kansalaisten luottamuksella viestinnän salaisuuteen ja turvallisuuteen on taloudellisia vaikutuksia⁷.

Vaikutukset yrityksiin

Lakiluonnoksessa ei esitetä määrällisiä arvioita tietoturvaloukkausten tai terrorismin taloudellisesta merkityksestä yritystoiminnalle. Ehdotettavien toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia yrityksille käsitellään esitysluonnoksessa lähinnä laadullisesta näkökulmasta ja varsin yleisellä tasolla.

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että elinkeinoelämä hyötyisi ehdotettavista tiedustelulaeista, koska yritysten kyky torjua tietoturvauhkia ja yrityksiin kohdistuvaa vakoilua paranisi. Uuden lainsäädännön arvioidaan myös selkeyttävän tiedustelutoimintaa koskevaa sääntelyä, millä todetaan olevan positiivinen vaikutus yritysten toimintaympäristöön. Yritysten kansainvälisen kilpailukyvyyn näkökulmasta myönteisenä tekijänä mainitaan myös, että esitysluonnoksessa ei velvoitettaisi ICT-alan yrityksiä heikentämään tuotteidensa laatua esimerkiksi takaporttien tai salaussavaimien luovuttamisvelvollisuuden muodossa. Lisäksi se, että suomalaisille tiedusteluvaranomaisille ehdotetaan rajoitettua oikeutta tietoliikenteen analysointiin, arvioidaan kotimaisen yritystoiminnan kannalta kilpailuetuna. Esitysluonnoksen sisältämien ehdotusten ei arvioida muodostavan merkittävää estettä ulkomaisten investointien, kuten datakeskusten, saamiselle Suomeen. Esitysluonnoksessa arvioidaan lisäksi, että tiedusteluviranomaisille ehdotettavat uudet tiedonhankintakeinot voisivat tuoda työtä ja toimeksiantoja kotimaiselle ICT- sektorille. Kuten edellä jo todettiin, vaikutuksista tai mainittujen ilmiöiden mittaluokasta ei esitetä määrällisiä arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan yrityksiin kohdistuvien vaikutusten tärkeimmät vaikutusmekanismit ja –kanavat. Sen sijaan vaikutusten potentiaalinen mittaluokka jää epäselväksi siitä huolimatta, että vaikutusarviointiosan lopussa esitetään erillinen yhteenveto hyödyistä ja kustannuksista. Esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita sekä keskeisten vaikutusalueiden (kyberrikollisuus, vakoilu, terrorismi) taloudellisesta merkityksestä Suomessa että esitettävien toimenpiteiden vaikutuksista arvioituihin uhkiin. Kun esitysluonnoksessa esimerkiksi nostetaan esille elinkeinoelämään kohdistuvien tietoturvauhkien aiempaa

⁷ Tutkimuskirjallisuudessa on muun muassa haastattelututkimusten tuloksiin viitaten esitetty, että muutokset luottamuksessa viestien ja internetin käytön yksityisyyteen voivat vaikuttaa kansalaisten ja kuluttajien käyttäytymiseen tavalla, jolla voi olla taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia (ks. esimerkiksi Penney, C. (2016): Chilling effects: Online surveillance and Wikipedia use, Berkeley Technology Law Journal, Vol. 31:1, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2769645). Toisaalta, kuluttajien tekemiä käytännön valintoja analysoimalla on voitu päätellä, että yksityisyyden suojan merkitys voi haastatteluihin pohjautuvissa arvioissa korostua liikaa (niin sanottu "Privacy Paradox"), (ks. esimerkiksi Athey, S., Catalini, C. ja Tucker, C. (2017): The Digital Privacy Paradox: Small Money, Small Costs, Small Talk, NBER Working Paper No. 23488, <http://www.nber.org/papers/w23488>). Eräs taloudellisiin vaikutuksiin liittyvä näkökulma on myös, että kuluttajien kiinnostus viestien ja internet-käytön parempaan salaamiseen voi kasvaa, jos yksityisyyden suojan koetaan muutoin heikentyvän. Tällaisella kehityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia kuluttajille ja salausspalveluja tuottaville yrityksille. Salaustekniikoiden hyödyntämisen yleistymisellä voi myös olla vaikutuksia tiedustelutoiminnan vaikuttavuuteen.

parempi hallinta, tulisi esitysluonnoksessa aluksi kuvata kyseisen ilmiön mittaluokka vähintään karkealla tasolla ja sen jälkeen arvioida millaisen vaikutusmekanismin lopputuloksena esitetyt toimenpiteet parantaisivat nykyistä tilannetta⁸. Yrityskyselyihin pohjautuvien tietojen perustella on esitetty arvio, jonka mukaan Suomen IT-kokonaismarkkinoiden arvo vuonna 2017 olisi noin 6,86 miljardia ja kasvuennuste 3,2 prosenttia.⁹ Kyberrikollisuudesta aiheutuvien vahinkojen suuruusluokasta Suomessa ei ole käytettävissä valmiita arvioita. Myöskään kansainvälisiä arvioita ei voida suoraan yleistää ja laajentaa koskemaan Suomen elinkeinoelämää, mutta muualla tehtyjen selvitysten perusteella voi päätyä arvioon, jonka mukaan vuotuiset menetykset olisivat vähintään kymmeniä miljoonia euroja vuodessa.¹⁰

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää vähintään suuntaa-antava määrällinen arvio uudistuksen suorista kustannuksista teleyrityksille. Arvioissa tulisi eritellä kustannukset, jotka korvataan yrityksille ja kustannukset, joita ei korvata. Kokonaistason yritysvaikutusten lisäksi vaikutusarvioissa tulisi huomioida erikokoisten yritysten näkökulma.

⁸ Vaikka yritysvalvontaan todellisesta suuruusluokasta ei ole käytettävissä varsinaisia tutkimustuloksia, on asiaa koskevaa tietoa kuitenkin olemassa. Esimerkiksi Keskuskauppakamarin ja Helsingin kauppakamarin yritys-kyselyt vuosina 2012 ja 2017 viittaavat siihen, että kyse on merkittävästä ja kasvavasta ongelmasta: vastaa-jista 44 prosenttia arvioi tietoturvaluokituksen lisääntyneen paljon tai jonkin verran. Vuonna 2012 neljä prosenttia ja vuonna 2017 kuusi prosenttia kyselyyn osallistuneista yrityksistä ilmoitti toteutuneesta tietoturmuudesta. Molemmissa kyselyissä yhdeksän prosenttia vastanneista yrityksistä ilmoitti olleensa luvattoman tiedonkeruun kohteena. Lisäksi kyselyissä neljä kymmenestä yrityksestä arvioi yrityksellä olevan laittoman tiedustelun tai yritysvalvontaan kohteeksi mahdollisesti valikoituvaa tietotaitoa tai omaisuutta, (ks. Keskuskauppakamari ja Helsingin kauppakamari (2012, 2017): Yritysten rikosturvallisuus: Riskit ja niiden hallinta, <https://kauppakamari.fi/hankkeet/julkaisut/yritysten-rikosturvallisuus/>; <https://kauppakamari.fi/wp-content/uploads/2017/10/yritysten-rikosturvallisuus-2017.pdf>). Iso-Britanniassa ja USA:ssa tehdyissä tutkimuksissa on arvioitu, että kyberhyökkäykset lisäävät yritysten toimintamenoja ja heikentävät tuottavuutta, esimerkiksi Oxford Economics (2014): Cyber-attacks: Effects on UK Companies, <https://www.oxfordeconomics.com/recent-releases/cyber-attacks-effects-on-uk> sekä Congressional Research Services (2014): The Economic Impact of Cyber-Attacks, CRS Report for Congress, <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32331.pdf>.

⁹ <https://www.marketvisio.fi/articles/suomen-it-markkinat-2015-2019-kesakuun-2017-katsaus/>

¹⁰ USA:ssa esimerkiksi Congressional Research Services on arvioinut yritysvalvontaan aiheuttamien menetyksien ja päätynyt esittämään, että menetykset yritysvalvontalle USA:ssa olisivat noin 100 miljardia dollaria vuodessa. Laskelmissa oletetaan, että yritykset käyttävät tietoturvaan koko IT budjetistaan noin 5 prosenttia. Lisäksi laskelma lähtee oletuksesta, jonka mukaan yritykset pystyvät ennakoimaan mahdolliset kyberrikollisuudesta aiheutuvat menetyksensä, ja investoivat tietoturvaan tämän arvion pohjalta keskimäärin 37 prosenttia oletetusta menetyksestä. Samanlaista laskutapaa hyödyntämällä ja olettamalla, että yritykset ja muut tahot käyttäisivät noin 1-5 prosenttia IT budjetistaan tietoturvaluokituksen, olisivat vuotuiset tietoturvainvestoinnit Suomessa karkeasti arvioituna noin 69 – 343 miljoonaa euroa. Arvio kyberrikollisuuden Suomessa aiheuttamista vuotuisista menetyksistä olisi siten 187 – 554 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi todettakoon, että Lloyds (2017) ja Center for Strategic and International Studies (CSIS)/McAfee (2013) esittävät, että kyberrikollisuuden aiheuttamat kustannukset olisivat globaalisti jopa 400 miljardia dollaria vuodessa. Maatasolla kyberrikollisuuden merkityksen on arvioitu vaihtelevan 0,5-1 prosenttia bruttokansantuotteesta. [Lloyds (2017): Counting the cost: Cyber exposure decoded, <https://www.lloyds.com/news-and-insight/risk-insight/library/technology/countingthecost> ; CSIS/McAfee (2013): The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage, <https://www.csis.org/analysis/economic-impact-cybercrime-and-cyber-espionage>].

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa esitetään määrällisinä arvioina toimenpiteiden suorat vaikutukset valtion budjettiin. Vaikutukset syntyisivät suojelupoliisin ja muiden poliisi- ja oikeusviranomaisten kasvavasta työmäärästä sekä tehtävistä hankinnoista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen suorat vaikutukset valtiolle esitetään pääosin riittäväällä tarkkuudella. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin tarkentaa sitä, millaiseen arvioon esitettävä vuotuinen noin 14 miljoonan euron lisäresurssitarve perustuu, ja miten suuri on riski siitä, että määrärahoilla ei saataisikaan tavoiteltua parantunutta toimintakykyä.

Arviointineuvosto katsoo, että yrityksille aiheutuvista kustannuksista, jotka tulisivat valtion kokonaan korvattaviksi, tulisi esittää vähintään suunta-antava määrällinen arvio.

Arviointineuvosto katsoo, että kyberrikollisuuden, vakoilun ja terrorismin aiheuttamia epäsuoria vaikutuksia julkiseen talouteen on vaikeata arvioida tarkasti, mutta vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida yleisemmällä tasolla. Vaikutuksia voi esimerkiksi kohdistua verotulojen menetysten, vahingonkorvausten ja muun kuin suoraan tiedustelutoimintaan liittyvän ennakkovarautumisen¹¹ muodossa. Tällaisten lisämenojen vaikutusta voitaisiin käsitellä myös vaihtoehtokustannusten näkökulmasta.

2.3. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa vaikutukset suojelupoliisille ja muille viranomaisille esitetään varsin perusteellisesti. Viranomaisyhteistyön osalta tulisi kuitenkin täydentää kuvausta esitysluonnoksen vaikutuksista Keskusrikospoliisin (KRP) toimintaan, esimerkiksi minkä verran ehdotettavalla tiedustelutoiminnalla voidaan vaikuttaa KRP:n ja muun poliisitoiminnan tehostumiseen.

Arviointineuvosto katsoo, että määrällisiä vaikutuksia viranomaisvaikutuksista tulisi esittää enemmän, esimerkiksi arvioita siitä, minkä verran uudistuksen ansiosta olisi mahdollista ehkäistä vakavia rikoksia. Mikä osa nykyisistä raportoiduista vakavista rikoksista olisi sellaisia, joiden selvittämisessä ehdotettavista tiedustelumenetelmistä olisi erityistä hyötyä?

2.4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen sisältämä vaikutusarvio kattaa yleisellä tasolla keskeiset vaikutusalueet, kuten kansalaisten aseman, rikostorjuntaan ja turvallisuuteen sekä tietoyhteiskuntaan liittyvät vaikutukset. Käsitteystä ilmenee myös arvio vaikutusten suunnasta (positiivinen/negatiivinen).

¹¹ Esimerkiksi erilaisten turvallisuusjärjestelyjen aiheuttamien lisäinvestointien muodossa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan yhteiskunnallisia vaikutuksia lähinnä laadullisesti, minkä vuoksi käsittely jää paikoin varsin yleiselle tasolle. Eri vaikutusalueiden merkitystä erityisesti turvallisuuden ja tietoyhteiskunnan näkökulmasta tulisi kuvata myös määrällisesti. Myös laadullista käsittelyä tulisi täydentää. Esimerkiksi tulisi tarkemmin käsitellä kansalaisten ja yhteisöjen oikeus suojata omaa verkossa tapahtuvaa toimintaansa haluamallaan ja markkinoilta satavilla olevilla tietoturvaluotteilla ja –ratkaisuilla. Esitysluonnoksessa ei tältä osin ehdoteta muutosta nykytilanteeseen Suomessa, mutta olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että monissa muissa maissa pohditaan parhaillaan pitäisikö esimerkiksi salausohjelmistoihin jättää viranomaisia varten ”takaportteja” tai muita menettelyjä jotka mahdollistaisivat viranomaisille mahdollisuuksia saada viestiliikennettä luettavassa muodossa. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan ”takaportit” olisivat kuitenkin ongelmallisia, koska niiden on nähty tekevän viestiliikennettä haavoittuvaksi myös kyberrikollisille.¹²

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskeva kuvaus sisältää jonkin verran lain perusteluja (vaikutusarvioiden sijasta), jotka tulisi esittää esitysluonnoksen muissa osissa.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 8.12.2017.

Helsingissä 21. joulukuuta 2017

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

¹² Ks. esimerkiksi Abelson ym. (2015): Keys Under Doormats: mandating insecurity by requiring government access to all data and communications, MIT Open Access articles, CSAIL technical report, <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/97690>