

16.10.2013

Dnro:
890/601/2013

Viestintäviraston yhteenveto tiedustelutoiminnan vaikutuksista viestintäpalveluiden turvallisuuteen

1 Taustaa

Suomen lainsäädäntö turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään. Kokonaan tai osittain Suomen rajojen ulkopuolella toteutettaviin palveluihin kohdistuu kuitenkin myös muiden valtioiden lainsäädännöstä tulevia velvoitteita ja oikeuksia.

Julkisuudessa on esitetty, että ulkomaisilla tiedusteluviranomaisilla olisi mahdollisuus saada käyttäjien luottamuksellisia tietoja suoraan erilaisia sähköisiä palveluita tarjoavilta toimijoilta. Tiedustelutoiminta poikkeaa perinteisistä pakkokeinoista kuten telekuuntelusta ja televalvonnasta ennen kaikkea tarkastellun viestinnän laajuuden kannalta. Pakkokeinot suunnataan perustellun epäilyn pohjalta mahdollisimman tarkasti tiettyyn kohteeseen. Tiedustelutoiminnalla taas seurataan ennakoivasti suurta käyttäjäjoukkoa.

Tiedustelutoiminnan suomalaisille käyttäjille aiheuttaman mahdollisen tietoturvauhkan takia Viestintävirasto on selvittänyt sen vaikutuksia viestintäpalveluiden tietoturvallisuuteen. Asiaa koskeva selvityspyyntö lähetettiin keskeisille suomalaisille teleyrityksille ja niiden nimeämille ulkomaalaisille yhteistyökumppaneille. Selvitykset saatiin 55 teleyritykseltä ja 7 kumppanilta, ja niiden perusteella voitiin muodostaa kattava yleiskuva tilanteesta.

2 Selvitysten yhteenveto

Viestintävirastolle annetuissa selvityksissä tiedustelutoiminnalla ei arvioitu olevan suoranaisia vaikutuksia palveluiden turvallisuuteen. Palveluntarjoajat toivat esiin, että ne toteuttavat palvelunsa niihin sovellettavan sääntelyn mukaisesti ja että ne luovuttavat tietoja viranomaisille ainoastaan palveluun sovellettavan lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa.

Selvitysten perusteella yli kolmasosa teleyrityksistä toteuttaa kaikki suomalaisille tarjottavat viestintäpalvelunsa kokonaisuudessaan Suomessa. Palveluihin sovelletaan tällöin ainoastaan Suomen lainsäädäntöä. Osa teleyrityksistä toteuttaa kuitenkin suomalaisille tarjottavia viestintäpalveluita kokonaan tai osittain ulkomailla.

Suomalaisen yrityksen ulkomailla toteuttamilla palveluilla tarkoitetaan Suomeen sijoittuneen yrityksen Suomen ulkopuolella toteuttamaa palvelua. Palvelu toteutetaan joko samaan konserniin kuuluvan tai kokonaan erillisen alihankkijan toimesta. Kysymyksessä voi olla

esimerkiksi Suomessa toimivan viestintäverkon tai -palvelun osatoiminnon keskitetty hallinta tai ylläpito.

Ulkomailla toteutettua palvelua tarjoavaan suomalaiseen teleyritykseen sovelletaan täysimääräisesti suomalaista sääntelyä. Se on velvollinen huolehtimaan viestintäpalvelun tietoturvallisesta toteuttamisesta myös alihankkijoinaan toimivien samaan yritysryhmään kuuluvien tai siitä erillisten toimijoiden osalta.

Suomalaisen ja ulkomaalaisen toimijan yhteistyössä toteuttamalla palvelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa suomalainen yritys jälleentarjoaa ulkomaalaisen yrityksen toteuttamaa viestintäpalvelua. Kysymyksessä voi olla esimerkiksi ulkomailla toteutettava sähköposti- tai pikaviestintäpalvelu. Arvioinnissa keskeistä on se, että palvelua koskeva sopimus solmitaan suomalaisen käyttäjän ja suomalaisen teleyrityksen välillä. Pelkkä ulkomaisen viestintäpalvelun markkinointi ei lähtökohtaisesti luo suomalaiselle teleyritykselle tai muulle palvelua markkinoivalle taholle vastuuta palvelun tietoturvallisuudesta.

Yhteistyössä toteutettua palvelua jälleentarjoavaan suomalaiseen teleyritykseen ja tarjottuun palveluun sovelletaan lähtökohtaisesti suomalaista sääntelyä, eli tilanne rinnastetaan alihankintaan.

Puhtaasti ulkomailla toteutettavilla palveluilla tarkoitetaan ulkomaisten yritysten ulkomailta esimerkiksi internetin välityksellä tai päätelaite-sidonnaisesti tarjoamia palveluita. Palvelua voidaan tarjota ja käyttää suomalaisen teleyrityksen tarjoaman viestintäpalvelun eli internet-yhteyden kautta, mutta suomalaisella teleyrityksellä ei ole roolia palvelun toteutuksessa. Palvelua koskeva sopimus solmitaan suoraan palvelun suomalaisen tilaajan ja palvelun toteuttavan ulkomaalaisen yrityksen kanssa. Palvelua koskevassa sopimuksessa määritellään tyypillisesti palveluun sovellettava lainsäädäntö, jonka käyttäjä sopimusta tehdessään hyväksyy.

Kansallisten tietoturvalvelvoitteiden ulottuminen puhtaasti toisesta valtiosta tarjottaviin palveluihin on erityisesti Euroopan Unionin oikeuden näkökulmasta tulkinnanvaraista. Asiasta ei ole käytettävissä eurooppalaista oikeus- tai tulkintakäytäntöä. Kuluttaja-asiamies on ratkaisukäytännössään katsonut, että mikäli teleyrityksellä on verkkosivut ja kuluttajille suunnattua verkkoilmoittelua suomeksi ja kuluttajat tekevät sopimukset ja maksavat ne Suomessa, teleyritys ei voi viedä suomalaisilta kuluttajilta yleisillä sopimusehdoillaan Suomen kuluttajansuojalain pakottavien säännösten suojaa. Kuluttajansuojasäännöksistä voi myös seurata velvoitteita palvelun markkinoinnissa ja asiakassuhteen aikana annettaville tiedoille.

3 Viestintäviraston arvio

Sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaan teleyritysten on huolehdittava palvelujensa tietoturvasta. Tietoturvalla tarkoitetaan hallinnollisia ja teknisiä toimia, joilla varmistetaan se, että tiedot ovat vain niiden käyttöön oikeutettujen saatavilla (luottamuksellisuus), ettei tietoja voida muuttaa muiden kuin siihen oikeutettujen toimesta (eheys) ja että tiedot ja tietojärjestelmät ovat niiden käyttöön oikeutettujen hyödynnettävissä (käytettävyys). Nämä toimet on suhteutettava uhkien vakavuuteen,

tekniseen kehitystasoon ja kustannuksiin. Teleyritys vastaa palvelunsa tietoturvasta myös alihankkijansa osalta.

On tärkeää, että suomalaiset käyttäjät voivat valita käyttämänsä viestintäpalvelut vapaasti. Ulkomailla kokonaan tai osittain toteutettujen palveluiden tietoturvaan voi kohdistua sovellettavasta lainsäädännöstä johtuvia rajoituksia. Tällaisissa tilanteissa on käyttäjän perusoikeuksien toteutumiseksi ja käyttäjän viestintäpalveluita kohtaan tunteman luottamuksen turvaamiseksi välttämätöntä, että palvelun tilaajalla on käytettävissään mahdollisimman kattavat tiedot palvelun keskeisistä turvallisuusominaisuuksista.

Kun palvelu toteutetaan kokonaan tai osittain ulkomailla, teleyrityksen mahdollisuudet palvelujensa tietoturvasta huolehtimiseksi ovat rajalliset. Teleyrityksen mahdollisuuksia voi rajoittaa esimerkiksi toteutusmaassa sovellettava pakottava lainsäädäntö, jolla annetaan kolmansille tahoille oikeus päästä viestintään käsiksi. Tästä johtuen suomalaisen teleyrityksen velvollisuus huolehtia tietoturvasta sisältää ulkomailla toteutettavan viestintäpalvelun osalta selonottovelvollisuuden siitä, mihin valtioihin toteutus jakaantuu sekä velvollisuuden harkita käytettävissä olevat suojaamiskeinot käyttäjien viestinnän luottamuksellisuuden varmistamiseksi.

Jos palvelun tietoturvaan eli tässä tapauksessa viestinnän luottamuksellisuuteen kohdistuu teleyrityksen toimenpiteistä huolimatta erityinen uhka, teleyrityksen on sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaan ilmoitettava uhkasta viipymättä tilaajalle ja käyttäjälle. Samalla teleyrityksen on kerrottava tilaajan ja käyttäjän käytettävissä olevista toimenpiteistä uhkan torjumiseksi sekä niiden todennäköisistä kustannuksista. Lisäksi teleyrityksen on ilmoitettava tiedossaan olevista verkkopalvelun ja viestintäpalvelun merkittävistä tietoturvauhkista Viestintävirastolle.

1. Viestintävirasto katsoo, että tiedottamisvelvollisuus pitää sisällään velvollisuuden informoida käyttäjiä ja ilmoittaa Viestintävirastolle siitä, että teleyritys toteuttaa palvelunsa siten, että käyttäjien tietoja käsitellään myös Suomen ulkopuolella. Tiedotuksesta on ilmentävä mitä sääntelyä toteutettavaan palveluun ja käsiteltäviin tietoihin sovelletaan, ja millaisia vaikutuksia sääntelyllä voi tietojen luottamuksellisuuteen olla.
2. Viestintävirasto katsoo, että ilmoitus- tai tiedottamisvelvollisuutta ei ole, jos tietoja on mahdollisuus käsitellä ulkomailla pelkästään viestinnän tavanomaiseen luonteeseen kuuluvissa tilanteissa - eli esimerkiksi kun suomalainen henkilö lähettää viestin ulkomaisen teleyrityksen asiakkaana olevalle käyttäjälle tai vierailee ulkomaisen yrityksen matkaviestinverkossa.

4 Jatkotoimet

Viestintävirasto julkaisee viestintäpalveluiden käyttäjille ohjeen viestinnän suojaamiseen. Ohjeessa annetaan muun muassa neuvoja viestintään kohdistuvien uhkien arviointiin ja hyviä käytäntöjä viestinnän suojaamiseen.

Viestintävirasto käynnistää vuoden 2013 aikana teleyritysten kanssa tarkentavat keskustelut kansainvälisesti toteutetun palvelun tietoturvasta huolehtimisen ja tiedottamisen yksityiskohtaisesta toteuttamistavasta. Lisäksi Viestintävirasto selvittää yhteistyössä kansallisten ja kansainvälisten viranomaistoimijoiden kanssa kansallisen tietoturvasääntelyn soveltumista puhtaasti Suomen ulkopuolelta tarjottuihin palveluihin.

Viestintävirasto tulee valvomaan vuoden 2014 teleyritystarkastuksissa Suomen rajojen ulkopuolella toteutettavien viestintäpalveluiden toteutusta, ja että teleyritykset ovat täyttäneet niille asetetun tiedotusvelvollisuuden.

5 Lisätiedot

Lisätietoja asiassa antaa Turvallisuussääntelyryhmän päällikkö Jarkko Saarimäki, +358 295 390 576.