

Asia: VN/27546/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 7.8.2025, VN/27546/2023

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuustutkintalakia ja kyberturvallisuuslakia. Keskeisesti ehdotus koskee Onnettomuustutkintakeskuksen toimintaa. Onnettomuustutkintakeskukselle ehdotetaan säädettävän toimivalta tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia, mikä toteutettaisiin hallitusohjelmassa olevaa kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä vahvistavaa kirjausta. Esityksellä ehdotetaan lisäksi pantavan kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiiviin tehdyt lainsäädäntötoimenpiteitä edellyttävät muutokset. Turvallisuustutkintalakia ehdotetaan tarkistettavaksi myös joidenkin muiden sääntelykysymysten osalta. Kyberturvallisuuslain muuttamisen osalta kyse olisi informatiivisesta viittauksesta turvallisuustutkintalakiin.

Muutettavaksi ehdotettava turvallisuustutkintalaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 62/2010 vp).

Valvonta ja viranomaisten toimivalta

Turvallisuustutkintalakea ehdotetaan muutettavaksi siten, että se vastaisuudessa mahdollistaisi Onnettomuustutkintakeskukselle toimivallan suorittaa kyberturvallisuuteen kohdistuneiden erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa. Viranomaisten tehtävien ja toimivallan jaottelu lainsäädännössä on pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys. Mainittu tehtävä sopinee Onnettomuustutkintakeskukselle. Se herättää kuitenkin laajempia kysymyksiä kyberturvallisuustilanteisiin liittyvästä varautumisesta, tutkinnasta ja valvonnasta koko viranomaiskentässä. Hallituksen esityksessä voitaisiin selostaa selkeämmin sitä, miten Onnettomuustutkintakeskukselle säädettävät tehtävät suhtautuisivat kyberturvallisuuslaissa (124/2025) ynnä muussa lainsäädännössä säädettyihin tehtäviin. Tämä olisi tarpeen nimenomaan sen hahmottamiseksi, miten eri asiaan osallisten viranomaisten tehtävät ja toimivalta limittyvät ja nivoutuvat yhteen.

Tässä laissa on kysymys kyberturvallisuutta koskevien riskien hallinnasta. Ainakin osin näiden riskien hallinnan luonteesta johtuu, että siihen kyseisen lain perusteella osallistuvat useat eri viranomaistahot. Huomioni kiinnittyy siihen, että kyberturvallisuuslain 18 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus toimii NIS 2 -direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna keskitettynä yhteyspisteenä, kyberturvallisuuslain 20 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston CSIRT-yksikkö seuraa ja analysoi kyberuhkia, haavoittuvuuksia ja poikkeamia kansallisella tasolla. Kyberturvallisuutta puolestaan valvovat saman lain 26 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto, Energiavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Ruokavirasto sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus. Lain 26 §:n 2 momentin mukaan valvovien viranomaisten on tehtävä yhteistyötä valvonnan toteuttamisessa. Kyberturvallisuusasioissa toimivalta on hajautunutta, mikä korostaa viranomaisten yhteistyön merkitystä. Samanaikaisesti on aiheellista muistuttaa siitä, että yleisellä tasolla on tärkeää, että kaikkien valvovien viranomaisten keskinäisen toimivallan jakautuminen on selkeää.

Hallituksen esityksessä voisi olla edelleen syytä jatkaa pohdintaa myös sitä, miten yhteistyö ja näin hajautettu valvonta käytännössä lopulta toimii ja miten sitä voisi tarkoituksenmukaisesti säännöksiin perustuen edistää ottaen huomioon perusteluissakin (s. 5) mainittu ongelma, että vakavistakaan kyberturvallisuuteen liittyvistä haitallisista tai vahingollisista tapahtumista ei riittävästi kerätä ja jaeta oppeja vastaavanlaisten tapahtumien ennalta estämiseksi ja vahinkojen välttämiseksi.

Toimivallan kannalta merkityksellinen lienee myös ehdotetun 2 §:n muotoilu, jossa Onnettomuustutkintakeskukselle säädettäisiin tehtäväksi tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia. Onko ajatus tällöin se, että jokin muu viranomainen tutkisi vakavat kyberturvallisuuspoikkeamat?

Toimivallan kannalta merkityksellinen on myös ehdotetun 2 §:n muotoilu, jossa Onnettomuustutkintakeskukselle säädettäisiin tehtäväksi tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia. Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnan ja myös sen toiminnan arvioinnin ja vastuunalaisuuden kannalta on merkitystä sillä, miten ja missä puitteissa Onnettomuustutkintakeskus harkitsee, mitkä turvallisuuspoikkeamat se ottaa tutkittavakseen ja mitkä se puolestaan jättää tutkimatta samoin. Tätä harkintavaltaa voisi vielä hallituksen esityksessä perustella selkeämmin. Laajemmassa katsannossa merkitystä on myös sillä, miten Onnettomuustutkintakeskuksen toimivallan ulkopuolelle jäävät turvallisuuspoikkeamat tutkitaan.

Ehdotetun 1 §:n määritelmän mukaan erittäin vakavalla kyberturvallisuuspoikkeamalla tarkoitettaisiin tapahtumaa, jonka seuraus on yhteiskunnan toimintoja tai strategisia tehtäviä merkittävästi vaarantava viestintäverkkojen tai tietojärjestelmien häiriytyminen tai vahingoittuminen. Kyberturvallisuuslaissa poikkeaman määritellään tarkoittavan (2 §:n 11 kohta) tapahtumaa, joka vaarantaa viestintäverkoissa ja tietojärjestelmissä tarjottavien tai niiden välityksellä saatavilla olevien tallennettujen, siirrettyjen tai käsiteltyjen tietojen taikka palvelujen saatavuuden, aitouden, eheyden tai luottamuksellisuuden. Kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, ehdotettu termi vastaisi pääpiirteittäin kyberturvallisuuslaissa olevaa määritelmää poikkeamalle. Silti perusteluissa katsotaan, että termin yksityiskohtainen määrittäminen on vaikeaa, koska kyberturvallisuusympäristöön liittyy monia erilaisia uhkia erilaisten tietoturvahäiriötilanteiden muodossa. Tällöin Onnettomuustutkintakeskukselle säädettävä toimivalta vaikuttaisi jäävän jossain määrin avoimeksi. Asetelma ei ole lainsäädännöllisesti tyydyttävä myöskään sen vuoksi, että toimivaltaa käyttävät paitsi virkahenkilöt myös asiantuntijat, jolloin pohdittavaksi nousevat myös Suomen perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset. Hallituksen esitystä on syytä tältä osin täsmentää. Merkitykselliseksi nousee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 62/2010 vp.

Tietojen luovutukset ja luottamuksellisen viestin suoja

Hallituksen esitykseen sisältyy tietojen luovutussäännöksiä, jotka käsitykseni mukaan eivät kaikilta osin sovi kovin hyvin yhteen perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön kanssa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen "välttämättömyydestä" niiden käyttötarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun viranomaisten tietojen saamista ja

luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiseksi (PeVL 15/2018 vp).

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu, että ehdotettu sääntely on kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa yhteensopivaa. Jossain määrin avoimeksi jää kuitenkin se, missä määrin rajattu on se tietojen joukko, joita pelkällä tarpeellisuuskriteerillä luovutettaisiin. Ehdotetun 20 a §:n muotoilun mukaan ne olisivat kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten tarpeellisia tietoja kyberturvallisuuslain 11–13 §:ssä ja 28 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista. Näissä säännöksissä tarkoitetaan hyvin monenlaisia tietoja, joten on kyseenalaista, vastaako ehdotus perustuslakivaliokunnan vaatimusta tietosisältöjen luettelemisesta tyhjentävästi.

Ehdotettu 21 § rajoittaisi luottamuksellisen viestin suojaa, jolloin arvioitavaksi tulee myös ePrivacy-direktiivi, eli sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi, sekä siitä annettu EUT:n ratkaisukäytäntö. Hallituksen esitysluonnos on tältä osin puutteellinen.

Luottamuksellisen viestin suojan osalta hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa (s. 24) todetaan, että ”perustuslakivaliokunta on kyberturvallisuuslakiesitystä koskien todennut (PeVL 62/2024 vp, s. 4–5), ettei kyberturvallisuuslain 28 §:n tiedonsaantioikeuden kannalta haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämä viesti nauti perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaista suojaa, eikä sitä koskevaa sääntelyä tarvitse arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisten erityisten tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Sijaintitiedon käsitteleminen sen sijaan kuuluu perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojan piiriin. Viestinnän välitystiedot puolestaan kuuluvat perustuslain 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyberturvallisuuslain välitystietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus on varsin rajattu. Viranomaisella on oikeus saada tieto, jos se on välttämätöntä kyberturvallisuutta koskevan riskienhallintavelvoitteen noudattamisen tai merkittävistä poikkeamista ilmoittamisen ja raportoinnin valvomista varten.”

Silti nyt ehdotettavan hallituksen esitysluonnoksen 21 §:ssä säädettäisiin melko laajasta tiedonsaantioikeudesta. Tutkintaa tekevällä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitettulta teleyritykseltä sellaisen liittymän tai päätelaitteen välitystiedot ja sijaintitiedot, joiden voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla, sekä tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta. Perusoikeusrajoitusta ei voida pitää kovin rajattuna, sillä jo henkilöpiiri voi olla hyvinkin laaja.

Vaikka nykyinen laki sisältääkin vastaavaa sääntelyä, tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan näkemys, jonka mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä eivät ole valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston

huomiota valtioneuvoston piirissä laadittuihin hallituksen esitysten laatimisohjeisiin, joiden mukaan hallituksen esitykset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi ja esityksessä myös kerrottava, millä perusteella säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Valiokunta piti asiaa säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 5/2025 vp).

Rekisterin oikeusperusta

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 23) todetaan, että 8 a §:ssä ehdotettu turvallisuustutkinnan asiantuntijarekisterin pitäminen ja sinne tallennettavien henkilötietojen käsittely olisi tarpeen Onnettomuustutkintakeskuksen lakisääteisen veloitteen noudattamisen takia. Tällöin yleisen tietosuoja-asetuksen oikeusperusta olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Huomionarvoista on, että jos tätä alakohtaa käytetään, ei rekisteröidyllä ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaista vastustamisoikeutta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko vastustamisoikeuden poissulkeminen välttämätöntä, ja voisiko oikeusperusta olla pikemminkin 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto