



Oikeusministeriö

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

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuustutkintalakia ja kyberturvallisuuslakia. Onnettomuustutkintakeskukselle ehdotetaan säädettävän toimivalta tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia, joka toteutettaisiin hallitusohjelmassa olevaa kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä vahvistavaa kirjausta. Lisäksi esityksellä toimeenpantaisiin kansallisesti Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiiviin tehdyt lainsäädäntötoimenpiteitä edellyttävät muutokset.

Turvallisuustutkintalain voimassa olevaa sääntelyä tutkintaedellytysten turvaamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että Onnettomuustutkintakeskuksella olisi vastaisuudessa toimivalta onnettomuuspaikan lisäksi päästä paikkaan, joka liittyy erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan ja tutkia siihen liittyen esineitä, laitteita, järjestelmiä, ohjelmistoja ja rakenteita. Erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvä paikka voitaisiin niin ikään eristää, jos se olisi turvallisuustutkinnan kannalta välttämätöntä. Lisäksi tutkintaa tekeväälle säädettäisiin oikeus saada salassapitosäännösten estämättä liittymän tai päätelaitteen välitystiedot ja sijaintitiedot, joiden voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla, sekä tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriön näkemyksen mukaan kyseessä olisi uusi tutkintamuoto, joka poikkeaa nykyisestä onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnasta kyberympäristön luonteen vuoksi. Kyberturvallisuuspoikkeama on usein ihmisen tai ihmisten tahallisen toiminnan seuraus ja siten rikos, jonka esitutkinnasta vastaa poliisi. Tämä rikosoikeudellinen ulottuvuus tulee huomioida lainsäädäntöä valmisteltaessa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitys vaatii vielä merkittävästi lisävalmistelua.

Pykäläkohtaiset kommentit turvallisuustutkintalain muuttamisesta

1 a § - Määritelmät

Lain määritelmä pykälässä voisi harkita, olisiko tarpeen määritellä käsite ”pelastustoimet”. Kattaako tai eroaako pelastustoimen käsite jotenkin esimerkiksi pelastuslaissa käytetyistä käsitteistä pelastustoimenpiteet ja pelastustoiminta (pelastuslaki 2 a §, Määritelmät).

2 § - Tutkittavat onnettomuudet, vaaratilanteet ja erittäin vakavat kyberturvallisuuspoikkeamat

Pykälässä säädetään mitkä onnettomuudet Onnettomuustutkintakeskuksen on tutkittava ja mitkä se voi ottaa tutkittavaksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa voisi harkita, olisiko tarpeen tehdä rajausta, mitä onnettomuuksia ja vaaratilanteita Onnettomuustutkintakeskus voi ottaa tutkittavakseen vastaavasti kuten on tehty esimerkiksi 2 §:n 2 momentin 2 kohdassa poikkeukselliset tapahtumat, joiden osalta 1 a §:n määritelmä rajaisi tutkinnan vakavampiin tapahtumiin. Rajaus voisi olla tarpeellinen, koska onnettomuuden ja vaaratilanteen määritelmät olisivat ehdotuksen mukaan väljät. Pykälän 2 momentin 2 kohdan 1 kohdasta ei ilmene tuleeko onnettomuuden olla vakava. Teematutkinnasta säädettäisiin erikseen pykälän 3 momentissa.

3 § - Turvallisuuatutkintaa koskevien säännösten soveltaminen

Tulisiko ehdotetun 3 pykälän pykäläviittauksia muuttaa, koska vaaratilanne ja poikkeuksellinen tapahtuma määriteltäisiin ehdotuksen 1 a §:ssä. Muutosehdotus:

Jollei tässä laissa toisin säädetä, 1 a §:ssä tarkoitetun vaaratilanteen ja 2 §:n 3 momentissa tarkoitettun teematutkinnan, sekä 1 a §:ssä tarkoitetun poikkeuksellisen tapahtuman tutkintaan sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään turvallisuuatutkinnasta.

5 § - Tutkinnan sisältö

1 momentti:

”Turvallisuuatutkinnassa selvitetään tapahtumien kulku, syyt ja seuraukset sekä tarvittaessa kaikkien pelastustoimiin osallistuneiden toiminta ennen tapahtumaa, tapahtuman aikana ja sen jälkeen”.

Pykälän 1 momentin muutos vaikuttaa epäselvältä ja väljältä. Tarkoittaisiko ”kaikki pelastustoimiin osallistuneet” myös onnettomuuspaikalle sattumalta osuneita ja auttaneita yksityishenkilöitä, ja jos tarkoittaa, niin missä laajuudessa tutkinnassa olisi oikeus selvittää heidän toimintaansa. Epäselväksi jää, miksi tutkinta rajattaisiin pelastustoimiin osallistuneiden toimintaan, kun tutkinnan on kuitenkin tarkoitus kattaa myös tapahtumaan johtaneet seikat ja tapahtumaan osallisten toiminta. Kattaisiko pelastustoimet tässä käsitteenä myös toimet, joita tehdään kyberturvallisuuspoikkeamassa? Momentin perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko kyse pelkästään momentin muotoilusta vai onko momentin muutokseen ollut jokin muu syy.

Pykälä edellyttää yhteistyö eri tahojen välillä ja pykälällä voi olla vaikutusta myös viranomaisten dokumentointikäytäntöihin.

16 § - Ilmoitusvelvollisuus

Harkittavaksi tulisiko ilmoitusvelvollisuuden olla linkitetty lain 2 §:ään? Ilmoitusvelvollisuus on selkeämpi 2 §:n 1 momentin tapauksissa, mutta 2 §:n 2 momentin tapauksissa ilmoitusvelvollisuus on epäselvempi, koska ehdotuksen mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi ottaa tutkittavakseen harjunnanvaraisesti eri tapauksia. Laissa tulisi olla selkeästi säädetty, missä tilanteissa on ilmoitusvelvollisuus Onnettomuustutkintakeskukselle.

19 § - Tutkintaedellytysten turvaaminen

Kyberturvallisuuspoikkeaman tapahtumapaikan määrittely voi olla teknisesti ja juridisesti haastavaa. Esityksessä ei täsmennetä, voiko eristäminen koskea koko datakeskusta vai yksittäistä palvelinta. Sisäministeriö katsoo, että toimivaltuuden laajuus tulee määritellä tarkemmin.

Tapahtumapaikan eristämisen ehdottomuus esitettyssä lainsäädännössä voisi johtaa siihen, ettei tapahtuman tutkintaa suorittavilla poliisimiehillä olisi pääsyä suorittamaan heille kuuluvaa virkatehtävää. Vaikka toiminnasta voitaisiin käytännössä sopia hyvässä yhteistyössä poliisin ja Onnettomuustutkintakeskuksen kanssa, niin varsinkin tietoverkkorikoksissa tutkinnan viivytyksetön aloitus on tärkeää ja todistusaineiston muuttumattomuuden tai häviämisen estäminen voivat edellyttää poliisilta välittömän paikalle pääsemisen.

Samoin Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevällä ja pelastusviranomaisella (esimerkiksi pelastuslain 36 §:n nojalla) voi olla samanlaisia toimivaltuuksia ja tämä voi aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita. Erityisesti Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevän oikeus välittömästi päästä onnettomuuspaikalle tai eristää paikka. Mitä jos pelastusviranomainen on poliisin avustuksella eristänyt paikan/onnettomuuspaikan ja alueella on vaarallista oleskella? Koska pelastusviranomaisella ja Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevällä voi olla samanlaisia toimivaltuuksia paikan hallintaan roolien selkeys ja yhteistyövalmius korostuvat.

Sisäministeriö esittää, että säädöstä täsmennetään siten, että tapahtumapaikan eristämisestä on sovitava rikoksen esitutkinnasta vastaavan viranomaisen kanssa.

20 a § - Tiedonsaantioikeus erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten

Esityksessä ehdotettu tiedonsaantioikeus on laaja. Pykälässä säädettäisiin, että tutkintaa tekevällä on oikeus saada maksutta tietoja poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Kyberpoikkeामीin liittyvässä esitutkinnassa poliisille voi kertyä tietoa televalvonnalla tai telekuuntelulla. Päätöksen edellä mainituista telepakkokeinoista tekee pakkokeinolain 10 luvun 5 ja 9 §:ien mukaan pääsääntöisesti tuomioistuimien. Vastaavaa sääntelyä on myös poliisilaissa.

Edellä mainitulla tavalla hankittu tieto on tarkoitettu rikosprosessin käyttöön, ja sen hyödyntäminen turvallisuustutkinnassa on esitetyn lainsäädännön osalta epäselvää. Voitaisiinko tietoa hyödyntää vai tulisiko Onnettomuustutkintakeskuksen hankkia tieto esitetyn 21 §:n perusteella, jos heillä on tähän liittyvä toimivaltuus. Esitutkinnassa kerääntyy laajoissa tietoverkkorikoksissa mittava määrä tietoa, joista vain osan hankkiminen on turvallisuustutkintalaissa säädetyn mukaisesti sellaista, jota Onnettomuustutkintakeskus voisi toteuttaa omilla laissa säädetyillä toimivaltuuksilla.

Huomattavaa tässä on, että tutkintaa tekevä (1 a § kohdat 6 ja 7) voi olla säännöskohtaisten perusteluiden (7.1) mukaan myös Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija, joka ei ole Onnettomuustutkintakeskuksenvirkamies, eikä muutakaan Onnettomuustutkintakeskuksen vakituisiin toimintoihin 2 (2) palkattua henkilöstöä, vaan Onnettomuustutkintakeskuksen organisaation ulkopuolinen asiantuntija, joka on toimeksiantosuhteessa Onnettomuustutkintakeskukseen.

Teleyritysten toimittamien tietojen mukana voi päätyä tutkintaa tekevälle myös sellaisten viranomaisen liittymä-, sijainti- ja käyttäjätietoja, millä ei ole tutkinnan kannalta merkitystä, mutta voivat ulkopuoliselle paljastuessaan vaarantaa muuta viranomaistoimintaa.

Pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n mukaan salaisesta pakkokeinosta ilmoittaminen voidaan jättää tekemättä valtion turvallisuuden tai hengen suojaamiseksi. Tiedon luovuttaminen turvallisuustutkintaan voi paljastaa salaisia pakkokeinoja niiden kohteelle vastoin tuomioistuimen tekemää päätöstä, vaikka tietoa ei suoraan ilmenisi tutkintaraportista, mutta se olisi epäsuorasti pääteltävissä. Esitutkinnassa oleva tieto voi olla peräisin myös kotimaiselta tai jonkun toisen maan viranomaiselta, joka on asettanut rajoituksia tiedon luovuttamiselle muulle viranomaiselle tai muuhun käyttöön. Tieto on voitu saada myös ulkomaisen tuomioistuimen päätöksen perusteella oikeusapua pyydettyä tai saadessa. Olisi erittäin ongelmallista, että tietoa hyödynnettäisiin muussa toiminnassa kuin siinä, mitä tarkoitusta varten tieto on luovutettu.

Sisäministeriö esittää, että tiedon luovuttamista rajoitetaan siten, ettei salaisia pakkokeinoja, kansallista turvallisuutta tai tiedon luovutusta koskevan rajoituksen alaista koskevaa tietoa luovuteta ilman tapauksen tutkinnanjohtajan tekemää kokonaisharkintaa luovutettavasta tiedosta ja tämä rajoitus tulisi ilmetä ko. pykälässä.

21 § - Oikeus saada tietoja teleyrityksiltä

Sisäministeriö pitää ongelmallisena, että Onnettomuustutkintakeskukselle annettaisiin oikeus saada liittymän tai päätelaitteen välitystiedot ja sijaintitiedot ilman, että säädettäisiin päätöksentekomenetelystä tai päätöksentekijän virka-asemasta. Esityksessä ei edellytetä tuomioistuimen päätöstä, vaikka kyse on viestinnän luottamuksellisuudesta. Voimassa olevan lain 21 §:ssä säädetään oikeudesta saada tiedot liittymän tai päätelaitteen tunnistamis- ja paikkatiedot. HE-luonnoksessa ehdotetaan tunnistamistietojen sijaan oikeus olisi saada liittymän välitys- ja sijaintitiedot. Kyse on merkittävästä muutoksesta, mutta tästä huolimatta lainsäädännössä ei esitetä päätöksen tekevälle virkamiehelle virka-asemaan tai osaamiseen liittyviä edellytyksiä tai päätöstä viestinnän luottamuksellisista tiedoista ei tehtäisi tuomioistuimessa kuten esimerkiksi pakkokeino – tai poliisilaissa säädetään. Kyseessä on varsin merkittävästä seikasta toimivaltuuden käyttämisessä.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että viestinnän luottamuksellisuuden rajoittaminen edellyttää tuomioistuimen päätöstä (esim. PeVL 66/2010, PeVL 33/2013, PeVL 99/2022 ja tiedustelua koskien PeVL 35/2018 sekä PeVL 36/2018) Tämä linjaus on vahvistettu myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa Prokuratuur (C-746/18), jossa todettiin, että viranomaisella ei voi olla pääsyä viestintätietoihin ilman ennakkovalvontaa riippumattomalta taholta.

Esitetyn pykälän osalta ei myöskään säädettäisi toimivaltuuden kohteeksi joutuneelle henkilölle ilmoittamisesta tai luottamuksellisen viestinnän tietojen hävittämisestä kuten pakkokeino- ja poliisilaissa. Toimivaltuus voisi kohdistua suureen joukkoon ihmisiä, jonka vuoksi edellä mainituista seikoista olisi tarpeen säätää lainsäädännössä.

22 § - Tarkastusoikeus

Esityksessä ehdotetaan, että Onnettomuustutkintakeskus voisi tarkastaa esineitä, järjestelmiä ja ohjelmistoja. Sisäministeriö katsoo, että tällainen oikeus edellyttää sääntelyä päätöksentekijän asemasta, erityisesti silloin kun kyseessä on laite, joka sisältää yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-548/21 korostettiin, että yksityisyyden suojaan puuttuvat toimenpiteet edellyttävät oikeudellista perustetta ja riippumatonta valvontaa ja ennakkotarkastusta. Lisäksi oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys pakkokeinoin muutoksesta, jossa laite-etsinnästä päättäväksi viranomaiseksi esitetään tuomioistuinta. Kuten teleyrityksiltä saatavan tiedon osalta, niin tässäkin tapauksessa ei säädettäisi siitä, kuka voisi tehdä päätöksen tarkastusoikeuden käyttämisestä, vaikka kohteena saattaisi olla laitteita kuten matkapuhelimia, joissa olisi niiden haltijoiden yksityiselämään liittyvää tietoa. Tarkastusoikeus voisi kohdistua myös arkaluonteista tietoa sisältävään tietokantaan, jossa voisi olla terveystietoa, oikeudenkäyntiavustajan ja tämän asiakkaan välistä tietoa tai muuta vastaavaa tietoa. Edellä mainitun vuoksi on syytä tarkastella tarvetta asettaa tutkintaa suorittavassa viranomaisessa kyseistä toiminnasta päättäminen jollekin asiaan perehtyneen ja riittävän koulutuksen saaneen henkilön vastuulle ja kun kyse on yksityisyyteen liittyvistä tiedoista, niin tuomioistuimen asettaman ennakkotarkastuksen suorittamaksi.

Poliisi on rikostorjunnan yleisviranomainen, ja tahalliset kyberpoikkeamat ovat rikoslaissa rangaistavia tekoja. Esitutinnan oikeusvarmuuden sekä rikoksen asianosaisten kannalta on olennaista, että poliisi voi suorittaa tarvittavan laite-etsinnän ensin, jotta tiedon muuttumattomuus voidaan varmistaa ja esille haettua tietoa voidaan hyödyntää rikosprosessissa. Kuten 19 §:ssä säädettävässä paikan eristämisessä, niin tässäkin lainkohdassa on tarpeen säätää siitä, että pykälässä säädettyä tarkastusoikeutta voitaisiin käyttää tapahtuman tutkinnasta vastaavan esitutkintaviranomaisen kanssa sovittulla tavalla.

27 § - Tutkintaselostus

Pykälässä todetaan, että tutkintaselostukseen ei sisällytetä tietoja onnettomuuteen tai erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan osallisen tai tutkinnassa kuullun yksityishenkilön henkilöllisyydestä. Sisäministeriö tuo esille huomion, että pykälän 21 § myötä tutkintaa tekeväälle voi päätyä tietoja myös viranomaisen henkilöllisyydestä, jota ei myöskään pitäisi sisällyttää tutkintaselosteeseen.

Kansliapäällikkö Matti Sarasmaa

Erityisasiantuntija Janne Juujärvi

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi SM Sisäministeriö, Mari Rantanen
SM Sisäministeriö, Heikki Tamminen
SM Sisäministeriö, Asseri Kinnunen
SM PEO Pelastusosasto
SM PO Poliisiosasto
SM HKO Konsernipalvelut

VN/27546/2023-SM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: