

Asia: VN/27546/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi turvallisuustutkintalain ja kyberturvallisuuslain 17 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa otsikon mukaisessa asiassa. Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Lausunnon keskeiset huomiot:

- Kyberturvallisuudessa operatiivisten viranomaisen tulisi voida avustaa kyberturvallisuuspoikkeaman uhria poikkeaman selvittämisessä ja siitä palautumisessa ennen turvallisuustutkinnan alkamista. Näin varmistetaan uhrin toipuminen poikkeamasta ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus ja toimintavarmuus;

- Ehdotetun erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman kynnyksen olisi syytä olla riittävän korkealla;

- Kyberturvallisuuspoikkeamiin liittyy usein erityissuojattuja tietoja, joiden salassapidosta olisi syytä huolehtia; esitysluonnoksessa olisi syytä huomioida salassa pidettäviä tietoja koskevat näkökohdat nykyistä kattavammin, etenkin julkiseen tutkintaselostukseen sisällytettävien tietojen näkökulmasta;

- Esitysluonnoksessa olisi syytä huomioida nykyistä kattavammin jäljempänä kuvatut luottamuksellisen viestinnän suojaa koskevat näkökohdat; ja

- Niitä ehdotuksia, joilla muutetaan kaikkeen onnettomuustutkintaan sovellettavia säännöksiä, olisi vielä hyvä vielä tarkastella sen varmistamiseksi, että muutoksilla ei ole tahattomia seurannaisvaikutuksia.

2. OTKES:n kyberturvallisuuspoikkeamia koskevaan tehtävään liittyvät huomiot

a. Esityksen tausta ja tavoitteet

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että Onnettomuustutkintakeskuksen (OTKES) toiminta mahdollistetaan tehokkaasti nykyisessä toimintaympäristössä. Liikenne- ja viestintävirasto tunnistaa, että OTKES:lla voi olla hyödyllinen rooli kyberturvallisuuspoikkeamien syiden tutkimisessa ja myöhempien poikkeamien ennaltaehkäisyssä. Liikenne- ja viestintävirasto kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksessä olisi tarpeen kuvata nykyistä laajemmin kyberturvallisuuden kannalta keskeisten viranomaisten toimivalta ja lakisääteiset tehtävät.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 3 §:n mukaan ylläpitää kansallisen kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, SVPL) 304 §:n 1 momentin 7, 8 ja 10 kohdissa säädetään edelleen Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä kyberturvallisuuspoikkeamien ja niiden uhkiin liittyvän tiedon keräämisestä, tiedottamisesta ja selvittämisestä. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksessa (myöhemmin KTK) sijaitsevan CSIRT-yksikön lakisääteisistä tehtävistä säädetään kyberturvallisuuslain (KTL) (124/2025) 3 luvussa.

KTK:n CSIRT-yksikön tehtävänä on kyberturvallisuuslain 20.1 §:n 3 kohdan mukaan reagoida poikkeamailmoituksiin ja avustaa poikkeamasta ilmoittanutta tahoa poikkeaman käsittelyssä. CSIRT-yksikkö antaa toimijan pyynnöstä ohjeita ja operatiivisia neuvoja vaikutuksia lieventävistä toimenpiteistä. CSIRT-yksikkö avustaa poikkeamailmoituksen tehnyttä organisaatiota kyberpoikkeaman estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä vaikutusten rajoittamiseksi. Lisäksi CSIRT-yksikkö kerää tietoa poikkeamista ja ohjeistaa organisaatioita. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että kyberturvallisuuspoikkeaman kohteeksi joutuneen tahon ja yhteiskunnan toiminnan näkökulmasta on tärkeää, että kyberturvallisuuspoikkeaman kohteen avustaminen ja lisävahinkojen estäminen heti poikkeaman tapahduttua voidaan toteuttaa rajoituksetta ja viipymättä. Tämän varmistamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto esittää harkittavaksi, että OTKES:n toimivalta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimiseksi käynnistyisi vasta, kun poikkeaman kohteeksi joutunut toimija on toimittanut KTL 13 §:n mukaisen loppuraportin valvovalle viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä nykytilan osalta on esitetty, että "merkittävänä puutteena voidaan pitää sitä, että vakavistakaan kyberturvallisuuteen liittyvistä haitallisista tai vahingollisista tapahtumista ei riittävästi kerätä ja jaeta oppeja vastaavanlaisten tapahtumien ennalta estämiseksi ja vahinkojen välttämiseksi". Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että sen Kyberturvallisuuskeskuksen CSIRT-yksikön keskeinen lakisääteinen tehtävä on kerätä tietoa kaikenlaisista kyberturvallisuuteen liittyvistä tapahtumista ja jakaa näitä koskevia tietoja laajasti eri laisille toimijoille suomalaisessa yhteiskunnassa. Pelkästään vuonna 2024 Kyberturvallisuuskeskus vastaanotti yli 20 000 ilmoitusta tietoturvaloukkauksista. Näistä saatua tietoa ja oppeja Kyberturvallisuuskeskus hyödynsi samana vuonna julkaisemissaan yli 300 oppaassa, tilannekuvatuotteessa tai muussa julkaisussa. Siten tietoturvaloukkauksiin liittyvää tietoa ja oppeja kerätään ja niistä viestitään jo tällä hetkellä Liikenne- ja viestintäviraston toimesta hyvin laajasti. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että OTKES:lle esitetty uusi erittäin vakaviin kyberturvallisuuspoikkeamiin liittyvä tehtävä tukee viraston tekemää työtä edellyttäen, että se rajataan koskemaan vain harvoja ja erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia.

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa nykyisten kyberturvallisuuden toimivaltaisten viranomaisten roolia myös siitä syystä, että uudesta tehtävästä huolimatta OTKES:lle ei ole hallituksen esitysluonnoksessa varattu lisäresursseja. Ehdotuksessa ei ole myöskään huomioitu sitä, onko OTKES:lla käytössään sopivia järjestelmiä ja kyvykkyyksiä, joilla asianmukaiset - erityisesti tekniset - toimenpiteet olisi mahdollista toteuttaa. Kaiken kaikkiaan Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että merkittävien kyberpoikkeamien selvittäminen on resurssi-intensiivistä toimintaa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että kyberturvallisuuspoikkeamien selvittämisessä ja tiedonjaossa ei tehdä päällekkäistä työtä.

b. Erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama

Ehdotetun 1 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan erittäin vakavalla kyberturvallisuuspoikkeamalla tarkoitettaisiin tapahtumaa, jonka seuraus on yhteiskunnan toimintoja tai strategisia tehtäviä merkittävästi vaarantava viestintäverkkojen tai tietojärjestelmän häiriytyminen tai vahingoittuminen. Hallituksen esityksen mukaan erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama vastaa pääpiirteittäin kyberturvallisuuslain 2 §:n 11 kohdan mukaista poikkeaman määritelmää, jonka mukaan kyse on tapahtumasta, joka vaarantaa viestintäverkoissa ja tietojärjestelmissä tarjottavien tai niiden välityksellä saatavilla olevien tallennettujen, siirrettyjen tai käsiteltyjen tietojen taikka palvelujen saatavuuden, aitouden, eheyden tai luot-tamuksellisuuden.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että erittäin vakavaa kyberturvallisuuspoikkeamaa ei ole mahdollista rinnastaa kyberturvallisuuslain mukaiseen poikkeamaan (KTL 2 § 11 k), josta ilmoittaminen valvovalle viranomaiselle on kyberturvallisuuslain 3 §:n mukaisille toimijoille vapaaehtoista toisin kuin KTL 11.1 §:n mukaisesta merkittävästä poikkeamasta. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama tulisi siis määritellä siten, että kyse on poikkeamaa ja merkittävää poikkeamaa (KTL 11.1 §) vakavammasta tilanteesta. Järjestyksen tulisi siis olla lievimmästä vakavimpaan seuraava: poikkeama, merkittävä poikkeama, erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama. Olisi oikeusjärjestelmän systematiikan näkökulmasta varsin

ongelmallista, jos "erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama" vastaisi pelkästään KTL 2 §:n 11 kohdan mukaista "poikkeamaa" eli sen kynnys olisi merkittävästi matalampi kuin KTL 11.1 §:n mukaisella "merkittäväällä poikkeamalla".

Tämän lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto pitää oikeusvarmuuden ja sääntelyn vaikutusten ennakoinnin kannalta erittäin tärkeänä, että erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmän säännöskohtaisissa perusteluissa selostettaisiin esimerkkejä erittäin vakavista kyberturvallisuuspoikkeamista (esimerkiksi vuonna 2024 tapahtunut Helsingin kaupungin tietomurto). Vastaavasti Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 1 a §:n perusteella erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama vaikuttaisi voivan olla samanaikaisesti joko onnettomuus tai suuronnettomuus. Avoimeksi jää kysymys siitä, mikä vaikutus tällä olisi turvallisuustutkinnalle?

c. Salassapito

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä olisi syytä nimenomaisesti tunnistaa, että erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama saattaa koskea tietoja, joissa on kyse salassa pidettävästä tai turvallisuusluokitellusta tiedosta. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan tietojen luovuttamisella tai julkaisulla ei saa vaarantaa niitä etuja, joita salassapitosäännöksellä tai -säännöksillä suojataan. Erytisesti turvallisuusluokitellun salassa pidettävän tiedon kohdalla korostuu sen viranomaisen arvio, jolla on edellytykset arvioida tiedon luonnetta suhteessa salassapitosäännöksellä suojattuun etuun. Suojattava etu voi poikkeamien yhteydessä liittyä muun muassa tieto- ja viestintäjärjestelmien turvajärjestelyihin eli kyberturvallisuuteen itseensä, kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen taikka siihen liittyvään tärkeään etuun.

Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan turvallisuustutkinnasta laaditaan julkinen tutkintaselostus, joka sisältäisi selostuksen erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman kulusta, siihen johtaneista tekijöistä ja sen seurauksista, sekä toimijoille osoitetut turvallisuussuositukset. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että erittäin vakavissa kyberturvallisuuspoikkeamissa saattaa olla kyse hyvin merkittävistä intresseistä, jotka ovat salassa pidettäviä tai turvaluokiteltuja tietoja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin mukaisten salassapitoperusteiden nojalla. Tietyissä tapauksissa voi kyse olla tilanteesta, jossa tietoa erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta ei voisi esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä lainkaan saattaa yleisön saataville. Julkinen tutkintaselostus saattaisi tässä tapauksessa vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita, kansallista turvallisuutta, yleistä turvallisuutta ja maanpuolustusta koskevaa etua. Liikenne- ja viestintävirasto esittääkin, että hallituksen esityksessä tunnistettaisiin salassa pidettävien tietojen merkitys ja niiden asianmukainen arviointi ja hyödyntäminen.

d. Ilmoitusvelvollisuus erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta ja tiedonsaantioikeus erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys ja erityisesti sen ehdotetut 16 a § ja 20 a § eivät näyttäisi kattavan kaikkia NIS 2 -direktiivin mukaisia valvovia viranomaisia. NIS 2 -direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuina toimivaltaisina viranomaisina toimivat kansallisesti kyberturvallisuuslain 26 §:ssä ja tiedonhallintalain 18 h §:ssä tarkoitetut viranomaiset sekä Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 50 p §:n nojalla Finanssivalvonta. Jos tarkoituksena on, että ehdotus kattaa vain kyberturvallisuuslain mukaiset valvovat viranomaiset, asia olisi selvyden vuoksi hyvä tuoda esille lain perusteluteksteissä.

Lakiehdotuksen 20 a §:n mukaan tutkintaa tekevällä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten tarpeellisia tietoja kyberturvallisuuslain 26 §:ssä tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta kyberturvallisuuslain 11–13 §:ssä ja 28 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista. Kyseiset kohdat liittyvät ehdotuksen mukaan poikkeamailmoituksiin sekä muihin sellaisiin tietoihin, joita valvova viranomainen on omien tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saanut toimijalta. Lisäksi lakiehdotuksen 20 a §:n mukaan tutkintaa tekevällä olisi oikeus saada valvovalta viranomaiselta sellaisia tietoja, jotka olisivat välttämättömiä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotetusta poiketen perusteltuna, että Onnettomuustutkintakeskuksen tiedonsaantioikeus valvovalta viranomaiselta sidotaan kokonaisuudessaan välttämättömyysperusteeseen lakiehdotuksen 20 a §:n 1 momentin osalta. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että turvallisuustutkintaa tekevällä on oikeus saada valvovalta viranomaiselta käyttöönsä vain sellaisia välttämättömiä tietoja, joita ilman tutkintaa ei ole mahdollista asianmukaisesti tehdä.

e. Sähköisen viestinnän ja välitystietojen luottamuksellisuus

i. Tiedonsaantioikeuksien arviointi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti

Ehdotetut turvallisuustutkintalain uusi 20 a § ja 21 §:n muutokset ovat merkityksellisiä sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden kannalta. Luonnoksessa arvioidaan jossain määrin ehdotettujen muutosten perusoikeusvaikutuksia.

Tämän lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) asettamiin reunaehtoihin. Teleyrityksen hallussa olevien välitystietojen saanti viranomaistarkoituksiin merkitsee nimittäin poikkeamista direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetystä sähköisen viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuudesta. Lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan direktiivin 5 artiklassa säädettyjen oikeuksien soveltamisalaa on arvioitava direktiivin 15 artiklan 1 artiklan perusteella.

Tämän vaatimuksen on perusteltua katsoa ulottuvan myös tilanteisiin, jossa kyse on tällaisten tietojen edelleen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle.

Jatkovalmistelussa olisi aiheellista täydentää HE-luonnosta mainitun direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaisella arvioinnilla, jotta voidaan varmistua siitä, että "rajoitukset ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden (valtion turvallisuus) sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai rikosten tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi."

ii. Tiedonsaantioikeus erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten (20 a §)

Luonnoksen mukaan (s. 15) "ehdotetun 1 momentin mukaan tutkintaa tekevällä olisi lisäksi oikeus saada valvovalta viranomaiselta sellaisia tietoja, jotka olisivat välttämättömiä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa. Tällainen tiedonsaantioikeus olisi perusteltu, koska se varmistaisi turvallisuustutkinnan tiedonsaantia tapauksissa, joissa kyberturvallisuuslain 11–13 §:ien ja 28 §:n 1 ja 2 momenttien nojalla saatavat tiedot eivät olisi riittäviä, vaan tutkinnan suorittamiseksi tarvittaisiin myös muuta valvovan viranomaisen hallussa olevaa tietoa."

Liikenne- ja viestintävirastolla ja tietosuojavaltuutetulla on eräitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain valvontatehtäviä suorittaessaan lain 316 §:n nojalla välitystiedot, sijaintitiedot ja tietyissä tilanteissa jopa viestit kattavat tiedonsaantioikeudet. Liikenne- ja viestintävirasto on myös kyberturvallisuuslain mukainen valvova viranomainen. Ehdotettua 20 a §:n 1 momentin mukaista tiedonsaantioikeutta ja sen perusteluja voitaisiin harkita selvennettävän siten, että se koskee pelkästään valvovan viranomaisen kyberturvallisuuslain mukaisten tehtävien nojalla ja hoitamiseksi käsittelemiä tietoja. Muutoin tiedonsaantioikeus voisi muodostua poikkeuksellisen laajaksi kyberpoikkeamien turvallisuustutkintaan nähden.

iii. Oikeus saada tietoja teleyrityksiltä (21 §)

Lailla muutettaisiin turvallisuustutkintalain 21 §:ää. Perustelujen mukaan "pykälään ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat muutokset, jotta turvallisuustutkintaa varten tutkintaa tekevällä olisi oikeus saada tietoja teleyrityksiltä myös erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkintaa varten."(s. 16).

Ehdotetun 1 momentin mukaan "tutkintaa tekevällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) tarkoitetulta

teleyritykseltä sellaisen liittymän tai päätelaitteen välitystiedot ja sijaintitiedot, joiden voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla, sekä tiedot liittymän tilaajasta, käyttäjästä ja asennusosoitteesta."

On epäselvää, mitä tietoja ehdotettu tiedonsaantioikeus koskisi erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää erityisesti mitä tarkoitetaan sellaisen liittymän tai päätelaitteen välitystiedoilla ja sijaintitiedoilla, joiden voidaan perustellusti arvioida olleen tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla. On ensin-näkin epäselvää, mikä on vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman onnettomuuspaikka ja toisekseen, milloin päätelaitteen tai liittymän katsottaisiin olevan tällaisella paikalla.

Onnettomuuspaikan käsitteen ei ainakaan voida tulkita tarkoittavan aluetta, jolla erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman vaikutukset ovat havaittavissa sillä nämä vaikutukset ovat usein havaittavissa erittäin laajalla alueella tai jopa koko maassa, jolloin erittäin laajan tiedonsaantioikeuden yhteensopivuus perustuslain 10 §:n ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklan kanssa voitaisiin asettaa perustellusti kyseenalaiseksi.

Esitetyn 2 momentin mukaan "oikeus saada 1 momentissa tarkoitetut tiedot on vain, jos tiedot ovat välttämättömiä tutkittavan onnettomuuden tai erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman kulun, syyn tai seurausten selvittämiseksi." Nykyisen säännöksen esitöissä todetaan, että "laitteen tunnistamistietoihin ei sisälly tietoja esimerkiksi viestinnän muista osapuolista" (HE 204/2010 vp). Tämän jatkovalmistelussa voitaisiin harkita tämän rajauksen siirtämistä lakiin tai perustella tarkemmin muutosta nykytilaan. Välitystiedot voivat paljastaa tietoja myös muista kuin onnettomuuspaikalla olleesta viestinnän osapuolesta.

f. 19 § Tutkintaedellytysten turvaaminen ja 22 § Tarkastusoikeus

Lakiluonnoksen 19 §:n mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevällä on oikeus välittömästi päästä onnettomuuspaikalle tai paikkaan, joka liittyy erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tehtävällä on oikeus tutkia erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyviä esineitä, laitteita, järjestelmiä, ohjelmistoja ja rakenteita. Onnettomuustutkintakeskus ja tutkintaryhmän johtaja voivat määrätä erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvän paikan eristettäväksi. [...] Onnettomuuspaikalla tai erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvässä paikassa olevia esineitä, laitteita ja muuta aineistoa, joilla saattaa olla merkitystä tutkinnassa, ei saa ilman Onnettomuustutkintakeskuksen lupaa hävittää, viedä pois eikä liikutella. [...] Lisäksi lakiluonnoksen 22 §:n mukaan tutkintaa tekevällä on oikeus ottaa haltuun ja tarkastaa esineitä, järjestelmiä, ohjelmistoja ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä turvallisuustutkinnan toimittamiseksi. Tutkintaa tekevä saa tehdä tarkastettaville esineille kokeita ja irrottaa esineistä osia sekä ottaa näytteitä, jos se on tutkimuksen vuoksi välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä tulisi huomioida, että reaali maailmassa tapahtuvan onnettomuuspaikan kuten lento-onnettomuuspaikan tutkiminen tai eristäminen ei ole suoraan rinnastettavissa kyberturvallisuuspoikkeaman "onnettomuuspaikkaan" tai siihen liittyviin olosuhteisiin. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että kyberturvallisuuspoikkeaman vakavimmat vaikutukset voivat realisoitua viiveellä poikkeaman tapahtumisesta esimerkiksi kiristyshaittaohjelmatapauksessa. Tästä syystä rajoittavat toimenpiteet sekä toimintaympäristön vakauttaminen ennen erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman syiden tutkimista on ensiarvoisen tärkeää.

Onnettomuuskeskuksella on oma selkeä turvallisuustutkinnallinen roolinsa, mutta oikean maailman onnettomuuksissa onnettomuustutkinta alkaa vasta fyysisen onnettomuuden akuuteimman vaiheen päätyttyä. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan saman logiikan tulisi soveltua myös erittäin vakaviin kyberturvallisuuspoikkeamiin; onnettomuus-tutkinnan tulisi alkaa vasta kyberpoikkeaman aktiivisen käsittelyn päätyttyä.

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että kyberturvallisuuspoikkeaman onnettomuuspaikka määriteltäisiin hallituksen esityksessä tarkemmin, sillä onnettomuuspaikan määrittäminen kyberpoikkeaman yhteydessä ei ole missään nimessä selkeä asia.

Näin ollen, sen lisäksi mitä edellä on jo lausuttu viranomaiskentän kattavammasta kuvaamisesta, Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että muiden viranomaisten toimivaltuudet ja lakisääteiset tehtävät otetaan selkeästi huomioon tutkintaedellytysten turvaamisen ja tarkastusoikeuden osalta. Liikenne- ja viestintävirasto esittää, että lakiehdotuksen 19 §:n ja 22 §:n mukaiset toimet tehtäisiin vasta sitten, kun muut viranomaiset sekä kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitettu toimija tai sen lukuun toimiva taho, johon erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama on kohdistunut, ovat tehneet välttämättömät toimet erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan reagoimiseksi, sen tutkimiseksi sekä sen vaikutusten estämiseksi ja rajoittamiseksi. Tämän varmistamiseksi virasto esittää harkittavaksi, että OTKES:n toimivaltuus toteutettaisiin niin, että se alkaisi vasta kun kyberturvallisuuspoikkeaman kohteeksi joutunut organisaatio on toimittanut valvovalle viranomaiselle KTL 13 §:n mukaisen loppuraportin.

3. Muut pykäläkohtaiset huomiot

1 a § Määritelmät

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään uutta pykälää määritelmistä. Vaikkakin määritelmät usein selkeyttävät ja tukevat tekstiä, virasto näkee nyt ehdotetuissa määritelmissä vääryntymävaaran erityisesti siltä osin kuin turvallisuustutkintalaille pannaan täytäntöön ja täydennetään voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä.

Pykälään ehdotetaan alkuun onnettomuuden, suuronnettomuuden ja vaaratilanteen määritelmiä. Kuitenkin lain 2 §:ssä, jossa säädettäisiin tutkittavista onnettomuuksista, vaaratilanteista ja erittäin vakavista kyberturvallisuuspoikkeamista, todetaan nimenomaisesti, että tutkinta kohdistuisi ilmailussa tapahtuneeseen onnettomuuteen ja vaaratilanteeseen sellaisina kuin ne on määritelty ilmailuonnettomuusasetuksessa, rautatieliikenteessä tapahtuneeseen vakavaan onnettomuuteen sellaisena kuin se on määritelty rautatieturvallisuudirektiivissä sekä meriliikenteessä tapahtuneeseen hyvin vakavaan onnettomuuteen, sellaisena kuin se on määritelty merionnettomuustutkintadirektiivissä.

Jää ensinnäkin epäselväksi, mikä vaikutus onnettomuuden määritelmällä 1 a §:ssä on näihin 2 §:n käsitteisiin, joiden määritelmien osalta viitataan EU-säädöksiin. Jos määritelmistä säädetään oma pykälänsä, virasto ehdottaisi, että nämä 2 §:n sisältämät viittaukset EU-määritelmiin siirrettäisiin selkeyden vuoksi 1 a §:ään. Virasto pitää ensiarvoisen tärkeänä, että näissä EU-säädöksissä käytetyistä määritelmistä pidetään kiinni. Ilmailun ja merenkulun osalta määritelmät perustuvat globaaleihin, Kansainvälisessä siviili-ilmailujärjestössä (ICAO) ja Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) tuotettuihin määritelmiin, joiden noudattaminen varmistaa terminologian johdonmukaisuuden, tietojen vertailtavuuden, tietojen kansainvälisen (sähköisen) raportoinnin ja muutoinkin kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen.

Lisäksi virasto pitäisi tärkeänä, että määritelmien lisäystä harkittaessa käydään huolellisesti läpi turvallisuustutkintalaki kokonaisuudessaan, ja varmistetaan, että nyt määriteltäviksi ehdotettuja käsitteitä käytetään laissa määritelmien mukaisesti.

2 § Tutkittavat onnettomuudet, vaaratilanteet ja erittäin vakavat kyberturvallisuuspoikkeamat

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa direktiivistä käytetty lyhennemuoto merionnettomuusdirektiivi ehdotetaan muutettavaksi muotoon merionnettomuustutkintadirektiivi, koska jälkimmäinen kuvaisi paremmin direktiivin sisältöä ja tarkoitusta. Liikenne- ja viestintävirastolle jää epäselväksi, miksi tällaista toimituksellista muutosta esitetään 4 kohdassa, mutta edellä saman momentin 2 kohdassa tarkoitettuun ilmailuonnettomuusasetukseen ei esitetä vastaavaa toimituksellista muutosta (ilmailuonnettomuustutkinta-asetus).

5 § Tutkinnan sisältö

Pykälän 2 momentissa mainitaan onnettomuus, erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeamaan johtanut toiminta, erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeama sekä vaara. Tulisiko uuden määritelmäpykälän myötä momentin tekstissä huomioida termeinä lisäksi vaaratilanne ja poikkeuksellinen tapahtuma?

6 § Alueellinen toimivalta

Alueellista toimivaltaa käsittelevässä 6 §:ssä säädetään alueellisesta toimivallasta onnettomuuksien, vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien sekä vesiliikenneonnettomuuksien osalta. On epäselvää, miksi näiden tutkinnan kohteiden rinnalla ei mainita muita 2 §:ssä tarkoitettuja tutkinnan kohteita, erityisesti vaaratilanteita ja poikkeuksellisia tapahtumia.

Lisäksi voimassa olevan turvallisuustutkintalain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan meriliikenteessä tai vastaavassa sisävesiliikenteessä tapahtuvaan onnettomuuteen. Käsitettä vesiliikenneonnettomuus ei käytetä muualla 6 §:ssä.

14 § Esteellisyys

Virasto viittaa edellä määritelmiä koskevassa 1 a §:ssä lausumaansa. Esteellisyyttä koskevaa säännöstä esitetään vielä tarkasteltavaksi uudelleen niin, että kunkin tarkennettavaksi niin, että pykälässä mainitaan onnettomuuden rinnalla myös erittäin vakava turvallisuuspoikkeama. Virasto esittää harkittavaksi, pitäisikö pykälän 1 momentin 1, 2 ja 4 kohtia täydentää esimerkiksi seuraavasti: Pitäisikö 1 kohdassa mainita onnettomuuden rinnalla myös poikkeuksellinen tapahtuma? Pitäisikö 2 kohdassa mainita onnettomuuden ja vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman rinnalla myös vaaratilanne ja poikkeuksellinen tapahtuma? Ja pitäisikö 4 kohdassa olla mainittuna myös poikkeuksellinen tapahtuma?

Jarkko Saarimäki

Pääjohtaja

Kalle Varjola

Erityisasiantuntija

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti

Varjola Kalle

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)