

Asia: VN/27546/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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

Keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa rikostutkintaa sekä tuottaa asiantuntijapalveluita. Keskusrikospoliisissa toimii vakavien kyberrikosten tutkintaan keskittynyt ja erikoistunut yksikkö. Keskusrikospoliisin tehtävänkuvan mukaisesti sille kuuluvat erityisesti vaativien, ennakkotapausuonteisten sekä yhteiskunnallisesti merkittävien rikostapausten tutkinta. Nyt puheena olevan sääntelyn alana olevat erittäin vakavat kyberturvallisuuspoikkeamat täyttävät yleensä myös vakavan rikoksen tunnusmerkistön ja niitä tutkitaan Keskusrikospoliisin toimesta rikoksina.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti ehdotuksella pyritään vahvistamaan kansallista turvallisuutta sekä yhteiskunnan kriisinkestävyttä. Poliisi ei ole asian aikaisemmissa vaiheissa osallistunut lakiehdotuksen valmisteluun eikä sitä ole kuultu tässä asiassa.

Keskusrikospoliisi keskittyy tässä lausunnossa sellaisiin lakiehdotuksen kohtiin, joissa sen havaintojen mukaan tulisi ehdotettua paremmin yhteensovittaa molempien viranomaisten samanaikainen toiminta, tutkinnasta tiedottaminen, päätöksenteko ja toimivaltuudet. Poliisilla on rikostutkinnan yleistä toimivaltuutta Suomessa sekä vakavien kyberturvallisuuspoikkeaminen rikostutkinnan osalta vaadittavat toimivaltuudet, erityisosaaminen, laitteistot, ohjelmistot sekä tutkinnan vaatimat kansainväliset yhteistyösuhteet. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan suoritettavalla turvallisuustutkinnalla ei saa vaarantaa todistusaineiston turvaamista ja rikostutkinnan suorittamista. Lainsäädännössä on vahvistettava, että poliisin ensitoimille tapahtumapaikalla ja

rikostutkinnalle on annettava etusija silloin, kun samaa asiaa tutkitaan rikoksena ja turvallisuustutkintana.

Lisäksi Keskusrikospoliisi kiinnitti huomioita siihen, että ehdotetussa laissa onnettomuustutkintakeskukselle annetaan varsin merkittäviä uusia toimivaltuuksia, joiden käyttäminen poliisissa perustuu tuomioistuimen päätökseen sekä laajat tiedonsaantioikeudet poliisin esitutkinta-aineistoon, jonka tiedon käyttämisestä voivat rajoittaa pakkokeinoilla hankitun tiedon osalta asetettu tiukka käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus.

Laki turvallisuustutkintalain muuttamisesta

1 § Määritelmät

Erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama. Keskusrikospoliisi kiinnitti huomiota vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmän osalta siihen, että kyberturvallisuuslain 11 §:ssä on määritelty merkittävä poikkeama. Kahden lain välinen suhde, sekä se, mitä enemmän vaaditaan, jotta kyberturvallisuuspoikkeama luokitellaan erittäin vakavaksi jää perustelujen varaan eikä itse määritelmässä tarkasti kuvata millaisia (erittäin vakavia) va-hinkoja tai vaikutuksia edellytetään. Tarkkarajaisuus on tärkeää siksi, että ehdotetut uudet toimivaltuudet (19 ja 22 §), tiedonsaantioikeudet (20 a ja 21.2 § sekä ilmoitusvelvollisuus (16 a §) ovat sidottuja erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tunnusmerkistön täyttymiseen. Lakiehdotuksessa ei ole esitetty arvioita siitä, kuinka paljon tällaisia tapauksia vuositasolla tutkittaisiin turvallisuustutkintana.

Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntija. Määritelmän mukaan turvallisuustutkinnassa voidaan käyttää asiantuntijoita. Poliisin osalta toimivaltuuksien käyttö on tarkkarajaisesti sidottu pääosin vain poliisihenkilöihin, koska on haluttu varmistaa, että henkilöstöllä on tehtävien edellyttämä koulutus ja osaaminen. Laki sisältää merkittäviä uusia toimivaltuuksia kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimiseksi ja siten julkisen vallan käyttämistä sekä laajat tiedonsaantioikeudet mutta asiantuntijoiden kelpoisuusvaatimuksia ei ole lakiehdotuksessa uudelleenarvioitu vasten näitä uusia tehtäviä. Näin ollen esimerkiksi luottamuksellisen viestinnän sisältöä, välitystietoja ja yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja voivat käsitellä rajoituksetta myös kussakin tutkinnassa asiantuntijoina toimivat siviilihenkilöt (Vertaa pakkokeinolain 10 luku 54 §).

5 § Tutkinnan sisältö

Vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tilanteessa on tyypillisesti kysymys myös tahallisesta rikoksesta. Esitutkintalain 1:2 § määrittelee esitutkinnassa selvittävät asiat. Esitutkintalain mukaan poliisin tulee selvittää epäilty rikos, sen teko-olosuhteet, sillä aiheutettu vahinko ja siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat. Siten tutkinnan sisältö, esimerkiksi teko-olosuhteiden osalta, saattaa olla pitkälti sama poliisissa ja onnettomuustutkintakeskuksessa.

Poliisilla on rikostutkinnan yleistoimivalta Suomessa sekä vakavien kyberturvallisuuspoikkeaminen rikostutkinnan osalta vaadittavat toimivaltuudet, erityisosaaminen, laitteistot, ohjelmistot sekä tutkinnan vaatimat kansainväliset yhteistyösuhteet. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan suoritettavalla turvallisuustutkinnalla ei saa vaarantaa todistusaineiston turvaamista ja rikostutkinnan suorittamista. Lainsäädännössä on vahvistettava, että poliisin ensitoimille tapahtumapaikalla ja rikostutkinnalle on annettava etusija silloin, kun samaa asiaa tutkitaan rikoksena ja turvallisuustutkintana.

6 § Alueellinen toimivalta

Verrattuna fyysisessä maailmassa tapahtuneisiin onnettomuuksiin Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan alueellisen toimivallan määrittämiseen kyberturvallisuuspoikkeamissa liittyy haasteita. Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole kuvattu sitä, milloin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman katsotaan tapahtuneen Suomessa. Ehdotuksen mukaan voitaisiin tutkia myös ulkomailla tapahtuneita erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia.

Poliisin osalta kyberrikosten rikostutkinnassa tukeudutaan rikoslain 1 luvun säännöksiin Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta. Verkkoympäristössä on poliisin kokemuksen mukaan hyvin tyypillisesti kysymyksessä tilanne, jossa rikoksen tekijät, teon vaikutukset ja uhrin sekä rikoksen tekemiseen käytetty infrastruktuuri voivat jakaantua kaikki kokonaan tai osin eri valtioihin. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan lakiehdotuksen alueellista soveltamisalaa voisi olla perusteltua selkiyttää vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien osalta.

18 § Selvitys

19 § Tutkintaedellytysten turvaaminen

22 § Tarkastusoikeus

Onnettomuustutkintakeskus voi käynnistää selvityksen 2 §:ssä tarkoitetusta tapahtumasta jo ennen tutkinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemistä. Lakiehdotuksen 19 §:ssä sille annetaan lisäksi merkittävä uusi toimivaltuus kyberturvallisuuspoikkeamiin liittyen; Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaa tekevällä on oikeus tutkia onnettomuuteen tai erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyviä esineitä, laitteita, järjestelmiä, ohjelmistoja ja rakenteita.

Lakiehdotuksessa annetaan siis onnettomuustutkintakeskukselle varsin aikaisessa vaiheessa, jo ennen edellytysten arviointia, oikeus tutkia laajasti vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyviä esineitä, laitteita, järjestelmiä, ohjelmistoja ja rakenteita. Verrattuna fyysisessä maailmassa tapahtuneiden onnettomuuksien tutkintaan, on ajateltavissa, että kyberturvallisuuspoikkeamissa laitteiden, järjestelmien ja ohjelmistojen tutkintaa korostuu.

Poliisin osalta viimeaikainen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (C-548/21) on tarkoittanut, että juuri tällä hetkellä on vireillä eduskunnassa lakimuutos (HE 70/2025 vp), jonka tarkoituksena on rajoittaa poliisin pakkokeinolain mukaista toimivaltuutta tutkia laitteita, jotka

sisältävät yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa tietoa siten, että pääsäännön mukaan tällaisten laitteiden tutkinnasta päättää tuomioistuin. Tuomiossaan tuomioistuin on todennut, että toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuus saada pääsy matkapuhelimen sisältämiin tietoihin rikostutkinnassa edellyttää asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta sitä, että tällaisen mahdollisuuden käyttämisen edellytykseksi on asetettu kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen suorittama etukäteisvalvonta.

Tässä onnettomuustutkintakeskusta koskevassa lakiehdotuksessa ei ole rajattu miltään osin, millaiseen tietoon ja laitteeseen onnettomuustutkintakeskuksen tutkinta voi kohdistua (kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyviä) eikä asetettu päätöksenteolle tai tutkinnalle kynnystä. Yksityiselämän piiriin kuuluvien tietojen tutkimista ei siis laissa ole arvoitu tai rajoitettu. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan riippumatta toimivaltaisesta viranomaisesta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja sen vaikutukset sääntelyyn on syytä arvioida jatkovalmistelussa huolellisesti. Vaikka kysymyksessä varmasti usein ovat organisaatioiden laitteet, ne voivat tyypillisesti (esim. työntekijöiden laitteet) sisältää laajasti myös yksityiselämän piiriin kuuluvaa tietoa.

Keskusrikospoliisi ehdottaa lisäksi 19 §:n 3 momentin osalta arvioitavaksi, miten rikostutkinnan toimenpiteet voidaan erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien, jotka ovat rikoksia, tilanteessa ehdotettua paremmin yhteensovittaa turvallisuustutkinnan kanssa. Tutkinnan turvaamiseksi poliisilla tulee olla pääsy tiloihin ja esimerkiksi juuri laitteiden tutkimiseksi ne on usein sähköisen todistusaineiston aineiston turvaamiseksi siirrettävä kiireellisesti poliisin tiloihin. Erityisesti vakavien kyberpoikkeamien osalta tämä merkitsee muutosta, sillä tutkintaa ei voida teknisistä syistä (tarvittava erityisosaaminen, ohjelmistot, laitteet ja vaadittava käsittely-ympäristö) suorittaa paikan päällä.

20 a § Tiedonsaantioikeus erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten

34 § Tutkintaryhmän toimivalta

Lakiehdotuksen 2 momentin 2-kohta sisältää oikeuden saada erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkimiseksi välttämättömiä tietoja poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Keskusrikospoliisi huomauttaa, että tavanomaisesti tällainen aineisto sisältää pakkokeinoilla hankittua tietoa, jonka käyttö on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti rajoitettu vain rikosten selvittämiseksi. Kun esitutkinta on edennyt siihen pisteeseen, että todistusaineisto on turvattu ja rikokseen osalliset tavoitettu ja kuulusteltu sekä muut tutkintatoimet saatu päätökseen, aineiston luovuttamiselle ei sinänsä ole enää rikostutkinnan turvaamiseen liittyvää estettä.

Erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeaminen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä voidaan käyttää tavanomaisten pakkokeinojen lisäksi myös poliisilain 5-luvun tai pakkokeinolain 10-luvun mukaisia salaisia pakkokeinoja. Näiden tietojen käyttöä muuhun tarkoitukseen kuin

alkuperäisen rikoksen tutkinta on laissa nimenomaisesti rajoitettu ja perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti näiden hankittujen tietojen käyttötarkoituksen laajennuksiin.

Keskusrikospoliisi ehdottaa, että jatkovalmistelussa arvioidaan ja kuvataan tarkemmin tiedonsaantioikeuden suhde poliisi- ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeviin säännöksiin (PolL 5:53 - 54 §) ja PKL 10:55 - 56 §) sekä poliisin tietojen luovuttamista koskevaan säännökseen (PolL 7:2 §). Kysymyksessä on onnettomuustutkintakeskukselle annettu uusi tehtävä erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimiseksi ja verrattuna fyysisen maailman onnettomuustutkintaan, näillä tiedoilla tulee olemaan aikaisempaa keskeisempi merkitys tutkinnassa. Jatkovalmistelussa on arvioitava myös näiden tietojen salassapitoa koskevat seikat.

21 § Oikeus saada tietoja teleyrityksiltä

Keskusrikospoliisi kiinnitti huomioita siihen, että ehdotuksella vaikutetaan laajennettavan onnettomuustutkintakeskuksen toimivaltuutta saada tietoja teleyritykseltä kyberturvallisuuspoikkeaman selvittämiseksi. Ehdotuksen mukaan luovutettavia tietoja olisivat sijaintitiedot, välitystiedot eli liikennetiedot, jolla korvataan aikaisempi termi tunnistetiedot sekä käyttäjätiedot. Tietojen saamiselle on asetettu varsin matala kynnys (ovat välttämättömiä) ja huomioiden erittäin vakavan kyberrikoksen määritelmään liittyvä epätarkkuus toimivaltuudesta ollaan säättämässä varsin löyhästi huomioiden julkisen vallan käytölle asetettu tarkkarajaisuusvaatimus. Erittäin vakavissa kyberturvallisuuspoikkeamissa laitteet eivät myöskään aina sijaitse fyysisen maailman tapaan onnettomuuspaikalla, joten toimivaltuuden kohdentumista tältä osin on syytä arvioida tarkkarajaisuusvaatimuksen ohella.

Poliisin osalta vastaavien tietojen hankkiminen on säädetty erittäin yksityiskohtaisesti, tietojen hankkiminen on rajattua ja edellyttää tuomioistuimen lupaa. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan suojattavien tietojen luonne perusoikeussuojan näkökulmasta ei muutu riippuen siitä mikä viranomainen niitä tehtävissään pyytää ja käsittelee. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.

27 a § Yhteenvetoraportti

28 § Viranomaisten ja osallisten lausunnot

Keskusrikospoliisi tuo esiin, että silloin, kun asiassa on käynnistynyt esitutkinta, esitutkintalain 11-luvun 7 §:n mukaan oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä. Oikeus tietojen antamiseen on myös syyttäjällä esitutkinnan päättymisen jälkeen.

Keskusrikospoliisin kokemuksen mukaan jo tutkinnan aikana tehtävän tiedottamisen osalta, ennen yhteenvetoraportin julkaisemista, on turvattava se, ettei tietojen antaminen julkisuuteen vaaranna

esitutinnan suorittamista. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on turvattava se, ettei onnettomuustutkintaan liittyvällä tiedottamisella vaaranneta esitutkintaa.

Jos käynnissä on esitutkinta, tiedottamisesta on sovittava poliisin kanssa ja oikeus antaa tietoja julkisuuteen on esitutkintalain mukaisesti ensisijaisesti poliisilla. Tilanteita, joissa tiedottaminen voi olla esitutkinnalle vahingollista voivat olla tilanteet, joissa kaikkia rikokseen osallisia ei ole vielä selvitetty tai kuultu, asian tekninen tutkinta on edelleen kesken yksityiskohtaisen tapahtumankulun selvittämiseksi tai uhreja ei ole tunnistettu tai heidän lähiomaisia ei ole tavoitettu.

Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan, koska samanaikaisesti erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman ollessa rikos käsillä voi olla myös rikostutkinta, yhteenvetoraportin julkaisemista koskeva harkinnassa on huomioitava mahdollinen keskeneräinen esitutkinta. Keskusrikospoliisi ehdottaa, että ennen raportin julkaisemista onnettomuustutkintakeskus selvittää onko julkaisemiselle rikostutkinnasta tai poliisi- ja esitutkinta-aineiston salassapidosta johtuva este.

Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan poliisi on lisättävä 28 §:n mukaisiin viranomaisiin, joita kuullaan tutkimusselostuksen luonnoksesta. Tämä on erityisen tärkeää turvallisuustutkintaan liittyvän poliisi- ja esitutkinta-aineistoa koskevan tiedonsaantioikeuden ja salassapito kysymysten vuoksi.

Jaakkola Anu
Keskusrikospoliisi