OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
LsN Veli-Pekka Hautamäki
LsN Petteri Jartti

LAUSUNTO

7.9.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TURVALLISUUSTUTKINTALAIN JA KYBERTURVALLISUUSLAIN 17 §:N MUUTTAMISESTA (HE 71/2026 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuustutkintalakia (525/2011) ja kyberturvallisuuslakia (124/2025). Onnettomuustutkintakeskukselle ehdotetaan säädettävän toimivalta tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia, joka toteutettaisi Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa (s. 178) olevaa kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä vahvistavaa kirjausta: ”Selvitetään mahdollisuus lisätä Onnettomuustutkintakeskuksen toimialaan kyberturvallisuuteen kohdistuneiden vakavien häiriöiden turvallisuustutkinta. Hallitus valmistelee tarvittaessa säädösmuutokset turvallisuustutkintalakiin ja tekee siihen muut tarvittavat tarkistukset.” Hallitusohjelmakirjaukseen sisältyvinä muina tarvittavina tarkistuksina ehdotetaan säädettäväksi muiden muassa turvallisuustutkinnan asiantuntijarekisteristä, tutkintaa tekevän määritelmästä, tarkastusoikeuteen kohdistuvista edellytyksistä ja turvallisuustutkintaan liittyvään kuulemiseen liittyvistä muutoksista.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi pantavan kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiiviin (2009/18/EY) tehdyt lainsäädäntötoimenpiteitä edellyttävät muutokset. Kyberturvallisuuslain muuttamisen osalta kyse olisi informatiivisesta viittauksesta turvallisuustutkintalakiin.

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinta Onnettomuustutkintakeskuksen toimivaltuutena

Hallituksen esityksessä ehdotetaan turvallisuustutkintalakiin säännöksiä sen osalta, että Onnettomuustutkintakeskuksella olisi toimivalta tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia. Tämän johdosta turvallisuustutkintalain 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi, että Onnettomuustutkintakeskus voisi onnettomuuksien ja vaaratilanteiden lisäksi tutkia myös kyseisen lain 2 a §:ssä tarkoitettuja erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia. Ehdotetun lain 2 a §:n mukaan erittäin vakavalla kyberturvallisuuspoikkeamalla tarkoitettaisiin kyberturvallisuuslain 11 §:n mukaista

merkittävää poikkeamaa, jolla on poikkeuksellisen vakavia tai laajamittaisia haitallisia vaikutuksia: 1) julkisen vallan päätöksentekokykyyn tai viranomaisten toimintaedellytyksiin; 2) kansalliseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen; 3) välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluihin; 4) energia-, vesi-, elintarvike- tai lääkehuoltoon, taikka muihin välttämättömiin hyödykkeisiin; 5) välttämättömiin maksu- ja arvopaperipalveluihin; 6) yhteiskunnan kriittisiin liikenne- ja viestintäpalveluihin; 7) 1–6 tarkoitettuja toimintoja ylläpitäviin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin tai tietoaineistoihin; 8) yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain (310/2025) nojalla määritettyihin kriittisiin toimijoihin; tai 9) henkilötietojen suojaan.

Onnettomuustutkintakeskuksen toimivalta tutkia erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia edellyttäisi muutoksia myös turvallisuustutkintalain 5 §:ään, jossa säädetään tutkinnan sisällöstä, ja 14 §:ään, jossa säädetään esteellisyydestä. Ehdotetussa 16 a §:ssä säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta. Ilmoitusvelvollisia olisivat kyberturvallisuuslain 26 §:ssä tarkoitetut valvovat viranomaiset, Liikenne- ja viestintävirasto julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 h §:n mukaisena valvovana viranomaisena ja Finanssivalvonta Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 50 p §:n mukaisena valvovana viranomaisena.

Ehdotetussa 17 a §:ssä säädettäisiin erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnan aloittamisessa huomioon otettavista tekijöistä, joita olisivat kyberturvallisuuspoikkeaman hallintatoimenpiteiden asianmukainen suorittaminen, sekä neuvottelu Onnettomuustutkintakeskuksen ja poliisin välillä, jos myös poliisi suorittaisi omaa tutkintaansa erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyen. Lain 18 §:ään ehdotettaisiin niin ikään otettavaksi säännös kyberturvallisuuspoikkeaman hallintatoimenpiteiden suorittamisesta.

Turvallisuustutkintalain 19 §:ään ehdotetaan muutoksia erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan tutkintaedellytysten turvaamisen osalta. Samaan pykälään lisättäisiin myös säännös kyberturvallisuuspoikkeamien hallintatoimien asianmukaisesta suorittamisesta ja poliisin tutkinnasta suhteessa erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaan.

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan osalta lakiin ehdotetaan Onnettomuustutkintakeskukselle uusia tiedonsaantioikeuksia. Ehdotetun 20 a §:n mukaisesti tutkintaa tekevällä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot kyberturvallisuuslain 26 §:ssä tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta kyberturvallisuuslain 11–13 §:ssä ja 28 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista, sekä sellaisista muista valvovalla viranomaisella olevista tiedoista, jotka ovat välttämättömiä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa. Tutkintaa tekevällä olisi lisäksi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintaa varten välttämättömät tiedot julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 18 h §:ssä tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta sille mainitun lain 18 d §:n nojalla tehtyihin ilmoituksiin sisältyvistä tiedoista ja 18 i §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista tiedoista, sekä Finanssivalvonnalta sille toimitetuista finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä annetun Euroopan unionin asetuksen (EU) 2022/2554 19 artiklassa tarkoitetuista ilmoituksista ja raporteista.

Tiedonsaantioikeus olisi edellisten lisäksi myös toimijalta tai sen lukuun toimivalta taholta, joka toteuttaa toimijalle kyberturvallisuuteen liittyvää toimeksiantoa, silloin kun tieto ei olisi saatavilla ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta, sekä poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Kaikkiin edellä mainittuihin tiedonsaantioikeuksiin liittyisi se, että tiedonsaannin tulisi olla välttämätöntä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan kannalta. Tiedot olisi lisäksi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta.

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnasta laadittaisiin tutkintaselostus kuten onnettomuuksien ja vaaratilanteidenkin turvallisuustutkinnasta. Tutkintaselostuksen laatimisesta säädetään turvallisuustutkintalain 27 §:ssä. Ehdotetun 28 §:n mukaan myös erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkintaa koskevan tutkintaselostuksen osalta tulisi varata osallisille, valvonnasta vastaaville viranomaisille ja poliisille tilaisuus lausua mielipiteensä tutkintaselostuksen luonnoksesta. Lain 38 §:ään ehdotetut muutokset liittyen tutkinnan kulusta tiedottamiseen liittyisivät myös erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkintaan. Turvallisuustutkintalain 46 §:ssä tarkoitettua uhkasakkoa voitaisiin käyttää myös erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan yhteydessä tehostamaan laissa säädetyn velvoitteen toteuttamista.

Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiivin muutosten kansallinen täytäntöönpano

Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymät merionnettomuustutkintadirektiivin muutokset tulivat voimaan 26.12.2024 ((EU) 2024/3017). Direktiivin muutokset tulee panna kansallisesti täytäntöön 27.6.2027 mennessä. Hallituksen esityksellä ehdotetaan direktiivin muutokset pantavaksi kansallisesti täytäntöön turvallisuustutkintalain muuttamisella siltä osin, kuin direktiivin kansallinen täytäntöönpano edellyttää lailla säätämistä.

Turvallisuustutkintalakiin ehdotetaan kansallisesta täytäntöönpanosta johtuen säännöksiä Onnettomuustutkintakeskuksen ilmoitusvelvollisuudesta (16 §), ilmoitusvelvollisuudesta merionnettomuudessa aiheutuneen vamman johtaessa kuolemaan (16 b §), merionnettomuuden tutkinnan aloittamisesta (17 §), alle 15 metrin pituiselle kalastusalukselle tapahtuvan onnettomuuden arvioinnista (18 §), yhteenvetoraportin laatimisesta (27 a §), raportoinnista merionnettomuuksia koskevaan eurooppalaiseen tietojärjestelmään (29 §), tutkinnan kulusta tiedottamisesta (38 §) ja salassa pidettävien tietojen luovutusoikeuksista (39 ja 41 §). Mainitut säännökset eivät sisällä kansallista liikkumavaraa muilta osin, kuin 41 §:n sääntelyn osalta siinä, miten laajaksi salassa pidettäviä tietoja luovuttavien viranomaisten ja muiden toimijoiden joukko määritellään laissa. Tältä osin hallituksen esityksessä on pitäydytty liikkumavaran vähimmäistasossa.

Erinäisiä muita turvallisuustutkintalakiin ehdotettuja muutoksia

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkintaan ja Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvien ehdotusten lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan erinäisiä muita muutoksia turvallisuustutkintalakiin.

Ehdotetun uuden 8 a §:n mukaan laissa olisi säännökset turvallisuustutkinnan asiantuntijarekisteristä, jota pidettäisiin mainitun lain mukaisten tehtävien hoitamista varten. Rekisteriin tallennettuja tietoja käytettäisiin tutkinnan käynnistämisvalmiuden ylläpitämiseen ja tutkintaa tekevien osaamisen varmistamiseen.

Lain 9 §:ään ehdotetaan säännöstä, jossa määriteltäisiin sitä, mitä laissa tarkoitetaan ”tutkintaa tekevällä”. Lain 11 §:ää puolestaan ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin säännös, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskus voi käyttää turvallisuustutkinnassa apuna ulkopuolista asiantuntijaa, joka toimii Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnan alaisena.

Lain 21 §:ää ajantasaistettaisiin päivittämällä siinä olevat säädösviittaukset ja termit. Samalla tiedonsaantioikeutta muutettaisiin niin, että tutkintaa tekevällä olisi vastaisuudessa oikeus saada salassa pidettävät tiedot maksutta.

Lain 22 §:ään lisättäisiin yleinen, kaikkea turvallisuustutkintaa koskeva, säännös siitä, että turvallisuustutkinnan yhteydessä suoritettavat toimenpiteet olisi suoritettava siten, että ne aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa tutkinnan kohteena olevalle toiminnalle, eivätkä tutkintatoimenpiteet myöskään saisi vaarantaa ihmisten hengelle ja terveydelle elintärkeiden toimintojen tai yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuutta.

Lain 23 §:ssä olevia kuulemista koskevien säännösten osalta ehdotetaan muutosta sen osalta, että vastaisuudessa kuulemiseen tai puhuttelemiseen ei voitaisi velvoittaa. Pykälän säännöksiä ehdotetaan myös muutoin jäsennettäväksi ja tarkennettavaksi.

Lain 44 §:n osalta ehdotetaan, että käytössä ollut termi henkilökortti korvattaisiin termillä organisaatiokortti.

Esityksen vaikutukset

Turvallisuustutkinnoilla voidaan saavuttaa yhteiskunnallisia vaikutuksia, kun tutkintojen tulosten perusteella voidaan varautua uusien vastaavanlaisten tapausten ehkäisemiseen ja näin vahvistaa yleistä turvallisuutta.

Turvallisuustutkintojen yleinen tavoite on osaltaan vaikuttaa myös siihen, että perusoikeuksien toteutuminen turvataan. Merionnettomuustutkinnan kehittämisellä saatetaan saavuttaa tietoa, jonka avulla kyetään ehkäisemään sellaisia uusia merionnettomuuksia, jotka saattaisivat aiheuttaa haittaa terveydelle, olla hengenvaarallisia, sekä aiheuttaa omaisuus- ja ympäristövahinkoja. Erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimisella saatetaan niin ikään saavuttaa tuloksia, joiden perusteella perusoikeuksien suojaaminen esimerkiksi henkilötietojen suojan tai omaisuudensuojan osalta vahvistuu. Erittäin vakavalla kyberturvallisuuspoikkeamalla saattaa olla seurauksia myös ihmisten henkeen ja terveyteen.

Ehdotetusta sääntelystä ei ole arvioitu muodostuvan suoria taloudellisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan liittyen. Todennäköisesti hyvin harvoin ilmenevien erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkinta olisi järjestettävissä viranomaisten välisellä yhteistyöllä ilman, että se vaatisi erillistä taloudellista panostusta. Merionnettomuustutkintadirektiivistä johtuvat muutokset ovat luonteeltaan

pitkälti hallinnollisiin käytäntöihin liittyviä, eikä niillä arvioida olevan viranomaistoimintaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Turvallisuustutkinnan tuloksena Onnettomuustutkintakeskus voi turvallisuustutkintalain nojalla antaa viranomaisten toimintaa koskevia suosituksia. Tällöin viranomaisvaikutukset saattavat ilmetä myös esimerkiksi suositusten huomioimisena viranomaisten toimintatavoissa ja lainsäädännön kehittämisessä.

Lain voimaantulo

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1.1.2027 lukien. Mainittua ajankohtaa voidaan pitää perusteltuna, jotta eri tahoilla olisi ennalta aikaa varautua lainsäädännön muutoksiin. Voimaantulon ajankohta varmistaisi myös, että Euroopan unionin merionnettomuustutkintadirektiivin edellyttämät kansalliset lainsäädäntötoimenpiteet tulisivat suoritettua ennen direktiivin täytäntöönpanon kansallista takarajaa, joka on 27.6.2027.