Martti Setälä

Kuntaliiton asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain muuttamisesta

Yleiset havainnot

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi turvallisuustutkintalain muuttamisesta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkintatehtävän osoittamista Onnettomuustutkintakeskukselle (jäljessä OTKES). Menettely tukee yhteisömme mahdollisuuksia oppia kyberpoikkeamista ja parantaa kyberturvan tasoa.

Kuntaliitto kiittää lainvalmistelijoita siitä, että osa Kuntaliiton lausuntopalveluun antamassa lausunnossa (19.9.2025) esiin nostamista lakiesityksen ongelmista on korjattu ennen esityksen siirtymistä eduskuntakäsittelyyn.

Edellä mainitussa lausunnossa nostimme esiin myös seikkoja, joihin ei ole tullut muutosta. Kuntaliitto haluaisi kiinnittää niihin edelleen huomiota:

- OTKES:n toimivallan laajentaminen kyberturvapoikkeamien tutkintaan on muotoiltu esityksessä siten, että se perustuu kyberturvallisuuslain määritelmiin ja vastuisiin, eikä se siten koske kuntia ja kuntayhtymiä. Tämä puute ei välttämättä tarvitse välitöntä korjaamista, mutta tulisi päivittää kuntoon vähintään pidemmällä aikavälillä.

- Uhkasakon asettaminen kunnalle sen hoitaessa lakisääteisiä viranomaistehtäviään ei ole suomalaiselle oikeusjärjestelmälle tyypillinen ohjauskeino. Kuntien viranomaistoimintaa koskevat jo laissa säädetyt velvoitteet, virkavastuu sekä viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta. Näiden rinnalle ei tule säätää erillistä uhkasakkomenettelyä.

Yksityiskohtaiset havainnot

Lain soveltamisalan määrittely ja kunnat

Nykyinen lakiluonnos ei huomioi kuntatoimijoita tutkinnan kohteena. Luonnoksessa kyberpoikkeamaan liittyvät määritelmät, ilmoitusvelvollisuudet ja

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

tiedonsaantioikeudet perustuvat kyberturvallisuuslakiin ja sen valvovien viranomaisten OTKES:lle tekemiin ilmoituksiin. Kunnat ja kuntayhtymät eivät yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta kuulu Kyberturvallisuuslain alaan. Keskeiset ongelmakohdat löytyvät pykälistä 2a § (määritelmä) ja 16a § (soveltamisala) sekä 20a § (tiedonsaantioikeudet), joka pohjaa kohtaan 16a §.

Lakiesityksessä käytetty **erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmä perustuu kyberturvallisuuslakiin. Se ei koske kuntatoimijoita.** Jos ehdotettuja säädöksiä haluttaisiin päivittää huomioimaan myös kunnat ja kuntayhtymät, erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmä tulisi oletettavasti kirjata kuntien osalta turvallisuustutkintalakiin, eikä vain esittää sitä viitaten kyberturvallisuuslakiin. Muitakin ratkaisuja voi olla.

Nykyisin rajauksin kuntiin kohdistuneiden erittäin vakavien kyberturvapoikkeamien ilmoittaminen ja tutkiminen perustuisi jatkossakin vapaaehtoiseen tapauskohtaiseen tilannearviointiin, jonka tekemistä ei ole velvoitettu millekään taholle, **ja valtioneuvoston käynnistämään poikkeuksellisen tapahtuman tutkintaan**. Voisi olla järkevää määritellä esitettyyn lakiin kuntatoimijoita koskevia velvoitteita, jotka olisivat vastaavia kuin mitä kyberturvallisuuslain ja tiedonhallintalain 4a luvun alaan kuuluvilla toimijoilla on.

Kuntaliitto on keskustellut asiasta lyhyesti muutamien viranomaisten kanssa, mutta sujuvaa hallinnollista ratkaisua ei ole löydetty. Yhtenä vaihtoehtona on mietitty Kyberturvallisuuskeskuksen vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn hyödyntämistä. Se ei kuitenkaan liene toimiva ratkaisu johtuen menettelyn vapaaehtoisuudesta ja luottamuksellisuudesta. Asian ratkaiseminen järkevästi vaatisi syvällisempää pohdintaa. Emme siten voi valitettavasti esittää tällä aikataululla yksiselitteisiä keinoja asian korjaamiseksi.

Yhteiskunnallisen kokonaisvaikuttavuuden vuoksi on tärkeä saada ehdotettu laki voimaan velvoittamaan NIS2-sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia toimijoita ja valvovia viranomaisia tällä hallituskaudella.

Kuntiin kohdistuneita erityisen vakavia kyberpoikkeamia voidaan edelleen nostaa tutkittavaksi poikkeuksellisten tapahtumien tutkintoina. Historian valossa erittäin vakavia poikkeamia ei ole tapahtunut kuntakentässä kovinkaan usein, ehkä yksi tai muutamia keskipitkällä aikavälillä (noin 3-5 vuoden jaksolla). Siten nykyinen poikkeuksellisen tutkinnan mahdollisuus on kuntien näkökulmasta käyttökelpoinen. **Pidemmällä aikavälillä edellä mainittujen kuntia koskevien puutteiden korjaaminen olisi kuitenkin suotavaa.**

Uhkasakon poistaminen julkisen hallinnon toimijoilta

Kuntaliitto vastustaa uhkasakon osoittamista julkishallinnon toimijalle. Viranomaisella on velvollisuus jo lain mukaan tukea tutkintaa siinä osoitetulla tavalla, eikä uhkasakko ole siksi tarpeellinen.

Tutkinnan kohteena oleva viranomainen voi joutua perustellusta syystä kieltäytymään toteuttamasta tutkintaan liittyviä pyyntöjä, vaikka ne perustuisivat OTKES:n lakisääteisiin oikeuksiin. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, onnettomuustutkinnan tarpeet tulevat vasta kyberpoikkeaman hallinnan ja rikostutkinnan tarpeiden jälkeen. Sanktio-oikeuden pohjalta voi syntyä hankalia tilanteita, joissa tutkinnan kohteena oleva viranomainen joutuu varmistamaan lakisääteisten tehtäviensä jatkuvuuden, mikä on sen ensisijainen vastuu, mutta joutuu samalla OTKES:n uhkasakon kohteeksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 40/2026 vp kiinnittänyt huomiota viranomaisiin kohdistuvien päällekkäisten hallinnollisten rangaistusten valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin. Vaikka uhkasakko on luonteeltaan velvoitteen noudattamista tehostava keino eikä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, sen käyttöä viranomaistoiminnassa on arvioitava suhteessa jo olemassa oleviin vastuu- ja valvontajärjestelmiin. Päällekkäisten ohjaus- ja vastuujärjestelmien luominen voi johtaa viranomaisvastuiden kannalta tarpeettomiin ristiriitatilanteisiin ja hämärtää eri viranomaisten välistä vastuunjakoa. Tämän vuoksi uhkasakon käyttöä kuntien lakisääteisten viranomaistehtävien tehosteena ei tule pitää perusteltuna ilman nimenomaista ja huolellisesti arvioitua tarvetta.

Luonnoksen 46 §:än tuleekin lisätä uhkasakon osalta poikkeus, jossa todetaan, että uhkasakkoa ei aseteta julkisen hallinnon toimijoille. Tässä voi osoittaa poikkeuksen kohteeksi myös julkisuuslain mukaisen viranomaisen.

Annamme mielellämme lisätietoja lausunnostamme.

SUOMEN KUNTALIITTO

Markus Pauni
Strategia- ja kehitysjohtaja

Martti Setälä
Erityisasiantuntija

Jakelu HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi KL kirjaamo