OIKEUSMINISTERIÖ

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

VASTINE

28.9.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on 24.9.2026 pyytänyt oikeusministeriöltä vastineen otsikossa mainitussa asiassa annettuihin asiantuntijalausuntoihin.

Oikeusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriön ehdotukset säännösehdotusten muuttamiseksi 2

Sisäministeriön lausunto 2

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto 6

Puolustusministeriön lausunto 7

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto 7

Digi- ja väestötietoviraston lausunto 7

Suojelupoliisin lausunto 8

Poliisihallituksen lausunto 11

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto 15

Finanssivalvonnan lausunto 15

Onnettomuustutkintakeskuksen lausunto 16

Kuntaliiton lausunto 17

FiCom ry:n lausunto 18

Oikeusministeriön ehdotukset säännösehdotusten muuttamiseksi

Oikeusministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotettuja säännösehdotuksia muutetaan tässä vastineessa käsitellyn lausuntopalautteen johdosta seuraavasti (muutoskohdat korostettu keltaisella):

17 a §:n 2 momentti: ”Jos myös poliisi tai Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus suorittavat erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvää tutkintaa, on poliisin tai Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen neuvoteltava yhteistyön järjestämisestä turvallisuustutkinnan toteuttamiseksi riippuen siitä, mikä edellä mainituista suorittaa tutkintaa.”

19 §:n 4 momentti: ”Edellä 1–3 momentissa tarkoitettuja turvaamistoimenpiteitä käytettäessä on noudatettava, mitä 17 a ja 18 §:ssä säädetään hallintatoimien asianmukaisesta suorittamisesta ja yhteistyöstä poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa.”

20 a §:n 2 momentin 1 kohta: ”Tutkintaa tekevällä on lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkimiseksi välttämättömät tiedot: 1) kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitetulta toimijalta, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvalta viranomaiselta ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:ssä tarkoitetulta valvottavalta, sekä edellä mainittujen lukuun toimivalta sellaiselta taholta, joka toteuttaa edellä mainitulle taholle kyberturvallisuuteen liittyvää toimeksiantoa, jos tieto ei ole saatavissa 1 momentissa tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta; sekä”.

Uusi 20 a §:n 3 momentti: ”Tässä pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ei koske salassa pidettäviä tietoja, joiden luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin siihen liittyvää tärkeää etua.”

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö pitää tärkeänä ehdotettua turvallisuustutkintalain 17 a §:n 2 momenttia, jonka mukaan Onnettomuustutkintakeskuksen ja poliisin tulee neuvotella turvallisuustutkinnan suorittamisesta, jos myös poliisi suorittaisi erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvää tutkintaa. Säännöksellä pyritään varmistamaan sitä, että poliisin ja Onnettomuustutkintakeskuksen välillä käytäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa keskustelu tutkintatoimenpiteiden yhteensovittamisesta.

Sisäministeriö katsoo, että turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:t luovat Onnettomuustutkintakeskukselle poikkeuksellisen laajan toimivaltuuskokonaisuuden. Huomiota kiinnitetään siihen, että tutkintaa voi tehdä Onnettomuustutkintakeskuksen ulkopuolinen asiantuntija. Ehdotettua tiedonsaantioikeutta pidetään laajana, erikseen viitaten tiedonsaantioikeuteen poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Ehdotetut tiedonsaantioikeudet rinnastuvat sisäministeriön mukaan tosiasialliselta toteutustavaltaan ja vaikutuksiltaan useisiin poliisille säädettyihin toimivaltuuksiin.

Toimivaltuudet voisivat sisäministeriön käsityksen mukaan mahdollistaa Onnettomuustutkintakeskukselle pääsyn myös sellaiseen perustuslain 10 §:n 4 momentin suojaamaan tietoon, jonka toinen viranomainen on hankkinut oman toimivaltuutensa nojalla

muuta käyttötarkoitusta varten. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely on väljä. Toimivaltuuksien käytölle ei ole myöskään ehdotettu edellytyksiä, kuten kuka voisi tehdä päätöksen ja millaisella menettelyllä eikä päätöksen tietosisällöstä.

Sisäministeriö katsoo, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttö 19, 20 a ja 22 §:ien tilanteissa tulisi rajata siten, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttö kielletään nimenomaisesti, mikäli se voi vaarantaa kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta taikka näihin liittyviä tärkeitä yleisiä etuja. Samankaltainen rajaus on voimassa olevan kyberturvallisuuslain (124/2025) 4 §:n 7 momentissa.

Oikeusministeriön vastine:

Turvallisuustutkinta edellyttää tietynlaajuisia tiedonsaantioikeuksia, jotta tutkinnalla voidaan riittävän tehokkaasti selvittää tapahtunutta. Huomattavaa on, että Onnettomuustutkintakeskuksella on jo voimassa olevan lain perusteella oikeus saada onnettomuuksien tutkintaa varten tietoja poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Onnettomuustutkintakeskus on jo vuosikymmeniä käyttänyt tutkinnoissaan ulkopuolisia asiantuntijoita, eikä ehdotettu sääntely ole tältä osin uutta. Ulkopuoliset asiantuntijat ovat Onnettomuustutkintakeskuksen toimesta turvallisuusselvitetty ja toimivat turvallisuustutkintalain 15 §:n mukaisesti rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Ulkopuoliset asiantuntijat allekirjoittavat lisäksi salassapitosopimuksen, jossa asiantuntija sitoutuu muun muassa olemaan väärinkäyttämättä tehtäviensä vuoksi saamiaan ei-julkisia ja salassa pidettäviä tietoja. Oikeusministeriö myös korostaa, että turvallisuustutkinta suoritetaan virkavastuun alaisena ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta sitovat myös turvallisuustutkintaa tekevää. Turvallisuustutkintalain 11 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti säädetään Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijan toimivan Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnan alaisena.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 13/2023 vp, s. 4; PeVL 92/2022 vp, s. 6–7).

Ehdotetun 20 a §:n osalta esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa on (s. 29–30) arvioitu, että sääntelyn tarkoitusta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimiseksi voidaan pitää sillä tavalla hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena sekä sääntelyn sisältöä säännöksessä viitatun lainsäädännön tiedonsaantioikeuksiin sidottuna täsmällisenä ja tarkkarajaisena, että se täyttää perusoikeuksien kyseiset rajoitusedellytykset. Ehdotettu sääntely on myös kaikilta osin sidottu välttämättömyyskriteeriin, jolloin se tältäkin osin täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään muotoilemat edellytykset. Oikeusministeriö myös toteaa, että ehdotettu 20 a §:n tiedonsaantioikeus on rajatumpi ja sidottu tiukempaan luovutuskriteeriin kuin osa voimassa olevista 20 §:ssä säädetyistä tiedonsaantioikeuksista.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20–21) on tuotu esiin sitä, että kaikki poliisin tutkintamateriaali ei ole sellaista, että sillä olisi merkitystä turvallisuustutkinnassa ja lisäksi poliisin tutkinta saattaa sisältää esimerkiksi sellaisten pakkokeinojen käyttöä, joka saattaisi olla epäsuorasti pääteltävissä tutkintaselostuksesta. Käytännössä esimerkiksi poliisin tutkinnanjohtajalla olisi tietojen luovuttamiseen liittyvän välttämättömyysvaatimuksen puitteissa harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja Onnettomuustutkintakeskuksen suorittamaan turvallisuustutkintaan on aihetta antaa. Oikeusministeriö korostaa, että turvallisuustutkinnan kannalta välttämättömien tietojen saanti edellyttää myös tietoja luovuttavan viranomaisen arviota siitä, onko kyseinen tieto turvallisuustutkinnan kannalta välttämätön.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvän huomion osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun 20 a §:n 1 momentissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskisi tietoja, joita kyberturvallisuuslaissa ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa mainituilla valvontaviranomaisilla on oikeus saada valvontatoimivaltuuksiensa perusteella. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti kyseisiä valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia arvioidessaan katsonut (PeVL 62/2024 vp, kohta 12), että haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämä viesti on luonteeltaan sellainen, ettei sitä tarvitse arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan (kohta 16) mainitussa kyberturvallisuuslain ja tiedonhallintalain säänteleyssä välitystietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus on varsin rajattu. Viranomaisella on oikeus saada tieto, jos se on välttämätöntä kyberturvallisuutta koskevan riskienhallintavelvoitteen noudattamisen tai merkittävistä poikkeamista ilmoittamisen ja raportoinnin valvomista varten. Tietojen saannin tarkoitus kytkeytyy viestinnän häiriöttömyyden turvaamiseen ja viestintäverkkojen toimivuudesta ja turvallisuudesta huolehtimiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntely välitystietoihin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta muodostuu edellä mainitussa sääntely-yhteydessä suhteellisen vähäiseksi puuttumiseksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan ja sääntelyä välitystietojen käsittelystä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun 20 a §:n 1 momenttiin sisältyvät vastaavat tiedonsaantioikeudet on kyberturvallisuuslakia ja tiedonhallintalain muutoksia säädettäessä arvioitu sisällöltään sellaisiksi, ettei niitä tullut arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Näin ollen ei myöskään ole perusteltua arvioida ehdotettua 20 a §:n 1 momenttia perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettujen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevien erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Vastaavasti tiedonsaantioikeus, joka koskee Finanssivalvonnalle toimitettuja mainitun asetuksen 19 artiklassa tarkoitettuja ilmoituksia ja raportteja ei kohdistuisi sellaisiin tietoihin, joita tulee arvioida perustuslain 10 §:n 4 momentin erityisten rajoitusedellytysten valossa.

Ehdotetun 20 a §:n 2 momentin 1 kohdan osalta (johon liittyy oikeusministeriön ehdottama muutosehdotus) oikeusministeriö toteaa, että tiedonsaantioikeus voi koskea luottamuksellisen viestinnän ja yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Tällaisten tietojen käyttö erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa muodostuisi todennäköisesti hyvin vähäiseksi ja hyvin rajatuksi, jolloin tiedonsaantioikeutta voitaisiin pitää suhteellisen vähäisenä puuttumisena perusoikeuksiin. Oikeusministeriö korostaa lisäksi, että erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkintakynnys olisi ehdotetun mukaan hyvin korkealla, jolloin tiedonsaantioikeuksien soveltaminen olisi jo sinänsä harvinaista. Erikseen on vielä syytä korostaa, että turvallisuustutkinnan yhtenä tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan yleisen turvallisuuden lisääminen, eikä turvallisuustutkintaa tehdä oikeudellisen vastuun kohdentamiseksi (1.2 §).

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 14/2026 vp, kohta 24), että tunnistamistietoihin puuttumista on arvioitava perusoikeusuudistuksen esitöiden ja valiokunnan aiemman käytännön valossa yleisten rajoitusedellytysten perusteella silloin, kun tällä ei voida muodostaa kuvaa henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä. Erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkinnassa ei ehdotettujen tiedonsaantioikeuksien perusteella ole tarkoitus muodostaa kuvaa henkilöiden välisestä luottamuksellisesta viestinnästä, jolloin nyt ehdotettavaa tiedonsaantioikeutta voidaan arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Oikeusministeriö katsoo, että edellä 20 a §:ssä ehdotettuihin tiedonsaantioikeuksiin liittyvät näkökohdat perustuslain 10 §:n 4 momentin osalta ovat relevantteja myös ehdotetun 22 §:n 1 momentin osalta. Ehdotetussa 46 §:ssä on kyse hallintopakkokeinon käyttämisestä, eikä se sinällään muodosta itsenäistä tiedonsaantioikeutta.

Sekä sisäministeriön että suojelupoliisin (jonka lausuntoa käsitellään erikseen jäljempänä) lausuntojen perusteella (kyberturvallisuuslain 4 §:n 7 momenttia koskeva viittaus) oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotettuun turvallisuustutkintalain 20 a §:ään lisätään 3 momentiksi seuraava: ”Tässä pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ei koske salassa pidettäviä tietoja, joiden luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin siihen liittyvää tärkeää etua.” Säännös vastaisi kyberturvallisuuslain 4 §:n 7 momenttia. Oikeusministeriö toteaa, että säännös voisi tulla sovellettavaksi toimijan ja viranomaisen sekä viranomaisten välillä tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen. Säännöksellä ei näin ollen rajattaisi tahoja, joiden välillä tällainen tiedon luovuttaminen voisi tulla kyseeseen, vaan merkityksellistä olisi luovutettavan tiedon laatu ja luovuttamisen aiheuttama vaarantaminen. Esimerkkinä säännöksen soveltamisalaan kuuluvista tiedoista voidaan mainita viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitetut tiedot. Toimijalla tai viranomaisilla ei olisi velvollisuutta luovuttaa esimerkiksi sotilastiedustelua koskevia tietoja, jos se arvioi, että niiden luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan sisäministeriön tarpeelliseksi katsoma rajaus ulkopuolisten asiantuntijoiden käytölle tarkoittaisi käytännössä sitä, että tutkintaa voisivat esimerkiksi poliisin kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä tulkinnasta riippuen tehdä mahdollisesti vain Onnettomuustutkintakeskukseen vakinaisessa palvelussuhteessa olevat, joita ei lukumääräisesti ole paljon (Onnettomuustutkintakeskuksessa toimii 5 johtavaa tutkijaa ja 7 erikoistutkijaa; lisäksi on joitakin hallinnon virkamiehiä), ja joiden asiantuntemus jakaantuu useisiin eri substanssialueisiin. Tämä vaikuttaisi toimivaltuuksien soveltamiseen turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:ien osalta. Rajaus saattaisi käytännössä jopa estää tutkinnan käynnistämisen, kun tarvittavaa asiantuntijaresurssia ei olisi käytettävissä.

Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnan kannalta ei oikeusministeriön käsityksen mukaan voida pitää kestävänä ja perusteltuna sitä, että turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:iin säädettäisiin ulkopuolisen asiantuntijan käytön rajaamisesta siten, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttö kielletään nimenomaisesti, mikäli se voi vaarantaa kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta taikka näihin liittyviä tärkeitä yleisiä etuja. Lisäksi rajaus ulottuisi 19 ja 22 §:ien osalta nyt ehdotetun erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinnan lisäksi myös onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaan, mikä vaikuttaisi Onnettomuustutkintakeskuksen nykyisten ulkopuolisten asiantuntijaresurssien käyttöön.

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo lausunnossaan, että vaikka Onnettomuustutkintakeskus toimii itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena, tutkinnassa on syytä huomioida kyberturvallisuuden kansallinen yhteistoimintamalli sekä eri viranomaisten tehtävät. Yhteistyö eri viranomaisten ml. Onnettomuustutkintakeskuksen kanssa on korostettavan tärkeää. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että ehdotuksessa tunnistetaan erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman aktiiviset hallintatoimenpiteet ja niiden turvaaminen ennen Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintatoimenpiteitä.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää lisäksi huomiota turvallisuustutkintalain 27 §:n sääntelyyn tutkintaselostuksesta pitäen tärkeänä, ettei salassa pidettävää tietoa sisällytetä julkiseen tutkintaselostukseen ja että asiassa kuultaisiin poikkeamiin liittyvien asiakirjojen laatineita viranomaisia, jotta ei vaaranneta niitä etuja, joita salassapitosäännöksillä suojataan. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksilla voi olla vaikutusta viestinnän luottamuksellisuuden toteutumiseen erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkinnan yhteydessä.

Turvallisuustutkintalain 22 §:n tarkastusoikeuden osalta liikenne- ja viestintäministeriö pitää epäselvänä, kuinka laajalle tarkastusoikeus tosiasiassa ulottuu ja miten luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin kuuluvien tietojen suoja varmistetaan tarkastusten yhteydessä. Tältä osin tarkastusoikeus voisi kohdistua myös sellaisiin tietoihin, jotka eivät ole välttämättömiä turvallisuustutkinnan toimittamiseksi.

Oikeusministeriön vastine:

Esitykseen on tehty paitsi säännöstasolla, myös perusteluissa kirjauksia viranomaisten yhteistyöstä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa. Sääntelyssä on huomioitu myös poikkeaman hallintatoimenpiteiden toteuttamisen tarve. Oikeusministeriön käsityksen mukaan lain 27 §:ssä tarkoitettujen tutkintaselostusten laatimisen osalta Onnettomuustutkintakeskus on tähänkin saakka huomioinut, ettei selostuksiin tule salassa pidettävää tietoa. Huomioitavaa myös on, että hallituksen esityksessä ehdotetaan turvallisuustutkintalain 28 §:n muuttamista niin, että eri tahojen näkemyksiä voidaan entistä paremmin huomioida ennen tutkintaselostuksen valmistumista.

Turvallisuustutkintalain 22 §:ssä säädettyjen tarkastustoimivaltuuksien tarkoituksena on taata Onnettomuustutkintakeskukselle riittävät oikeudet, jotta se saa onnistuneesti suoritettua turvallisuustutkintaa. Huomattavaa siis on, että voimassa olevassa turvallisuustutkintalain 22 §:ssä on jo tarkastustoimivaltuuksia ja nyt ehdotettu sääntely ei merkittävästi muuttaisi tarkastustoimivaltuuksien perusteita.

Koska tutkittavat tapahtumat vaihtelevat hyvin paljon, toimivaltuuden sääntelyyn jää väljyyttä. Toimivaltuuksien käyttö on sidottu välttämättömyyteen, jonka lisäksi 22 §:ään ehdotetaan lisättäväksi menettelysääntely siitä, että toimenpiteet on suoritettava siten, että ne aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa tutkinnan kohteena olevalle toiminnalle, eivätkä saa vaarantaa ihmisten hengelle ja terveydelle elintärkeiden toimintojen tai yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuutta.

On mahdollista, että turvallisuustutkintaa suoritettaessa saatetaan havainnoida tietoja, jotka eivät suoraan liity tutkittavaan tapahtumaan. Tällaisia tilanteita on kuitenkin mahdotonta ennakoida, eikä sen kuitenkaan tulisi tarkoittaa sitä, että tutkintaa ei mainitusta syystä voitaisi laisinkaan suorittaa. Oikeusministeriö edelleen korostaa, että tur-

vallisuustutkinta suoritetaan virkavastuun alaisena ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n säännökset salassa pidettävien tietojen vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta sitovat myös ulkopuolisia turvallisuustutkintaa tekeviä asiantuntijoita senkin jälkeen, kun tehtävän hoitaminen Onnettomuustutkintakeskuksen lukuun on päättynyt.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevan osalta oikeusministeriö viittaa edellä sisäministeriön lausuntoon liittyvän vastineensa osalta toteamaansa.

Puolustusministeriön lausunto

Puolustusministeriön lausunnossa kiinnitetään huomiota Puolustusvoimien tiedonsaantioikeuksiin ja siihen, että Puolustusvoimille ei ole säädetty nimenomaista onnettomuustutkintatehtävää.

Oikeusministeriön vastine:

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan puolustusministeriön lausunnossa esitetyt seikat eivät liity ehdotuksiin, joista on kyse nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto

Rajavartiolaitoksen esikunta pitää ehdotettua sääntelyä asianmukaisena ja perusteltuna ja kannattaa esityksen hyväksymistä.

Digi- ja väestötietoviraston lausunto

Digi- ja väestötietovirasto suhtautuu varauksellisesti ehdotettujen tutkintatoimivaltuuksien (erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinta) osoittamiseen Onnettomuustutkintakeskuksen tehtäväksi. Digi- ja väestötietovirasto katsoo, että olisi syytä arvioida, tuottaako ehdotettu sääntely selkeää lisäarvoa nykyiseen viranomaisrakenteeseen vai muodostuuko osittain päällekkäinen tutkinta- ja selvitysjärjestelmä. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, tulisiko turvallisuustutkintalain 27 §:ssä tarkoitettujen tutkintaselostusten julkisuutta rajoittaa tilanteissa, joissa julkistamisesta voi aiheutua turvallisuusriskejä.

Oikeusministeriön vastine:

Oikeusministeriön toteaa, että esityksessä on esitetty perusteluja (esim. s. 6) sille, miksi erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkintatoimivaltuudet tulisi osoittaa Onnettomuustutkintakeskukselle. Erityisesti voidaan korostaa Onnettomuustutkintakeskuksen itsenäistä ja riippumatonta asemaa turvallisuustutkintaviranomaisena. Onnettomuustutkintakeskuksella on myös pitkäaikainen kokemus turvallisuustutkintojen suorittamisesta ja tällaista kokemusta ja tietotaitoa voidaan soveltaa myös kyberympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkinta tapahtuisi viranomaisyhteistyönä. Onnettomuustutkintakeskuksen suorittaman turvallisuustutkinnan lisäarvo muodostuu tutkinnan laajasta näkökulmasta, joka todetaan hallituksen esityksen sivulla 6: ”Turvallisuustutkinnassa selvitetään organisaation kykyä varautua ja hallita tapahtumia ja sitä, onko turvallisuus otettu riittävästi huomioon toiminnassa. Tutkinnassa

perehdytään organisaation johtamis-, valvonta- ja tarkastustoimintaan, laitteiden ja rakenteiden suunnitteluun, valmistukseen, rakentamiseen sekä niiden käyttöön. Lisäksi selvitetään mahdolliset puutteet turvallisuutta ja viranomaisia koskevissa säännöksissä ja määräyksissä."

Voimassa olevan turvallisuustutkintalain 27 §:n 1 momentin soveltamisen voidaan katsoa edellyttävän, että julkiset tutkintaselostukset laaditaan tälläkin hetkellä siten, etteivät ne sisällä salassa pidettäviä tietoja. Selostuksen laajuus voi vaihdella esimerkiksi sen mukaan, onko tutkittava tapahtuma ollut onnettomuus, vaaratilanne vai erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama.

Lisäksi voimassa olevan lain 28 §:n 1 momentissa edellytetään, että ennen tutkintaselostuksen valmistumista varataan onnettomuuteen osallisille sekä tutkittavan onnettomuuden alalla valvonnasta vastaaville viranomaisille tilaisuus lausua mielipiteensä tutkintaselostuksen luonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että tutkintaselostuksen valmisteluvaiheessa tutkittavan onnettomuuden tai vaaratilanteen alan turvallisuus- tai valvontaviranomainen sekä tapahtuman osalliset tulevat kuulluiksi. Mainituilla tahoilla on kuulemismenettelyssä mahdollisuus lausua näkemyksensä esimerkiksi selostusluonnoksen julkisuudesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan 28 §:n sääntelyä täydennettäväksi siten, että vastaisuudessa mahdollisuus mielipiteen esittämiseen varattaisiin myös erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan osallisille. Lausunto tulisi vastaisuudessa pyytää aina myös poliisilta. Onnettomuustutkintakeskus voisi lisäksi pyytää lausunnon muilta tutkinnassa mukana olleilta tahoilta, jos se olisi tarpeellista selostuksen laatimiseksi. Oikeusministeriö ei näe perustetta muuttaa ehdotettua sääntelyä tältä osin.

Suojelupoliisin lausunto

Suojelupoliisin lausunnossa todetaan, että turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:ien säännökset näyttäisivät perustavan Onnettomuustutkintakeskukselle poikkeuksellisen laajan toimivaltuuskokonaisuuden. Esityksessä olisi suojelupoliisin mielestä tullut arvioida ehdotettujen toimivaltuuksien tietosuoja- ja tietoturvariskejä sekä erilaisia oikeudellisia, teknisiä ja toiminnallisia keinoja tällaisten riskien pienentämiseksi. Oleellisia kysymyksiä olisivat suojelupoliisin näkemyksen mukaan olleet muun ohessa Onnettomuustutkintakeskuksen toimitilojen ja teknisten tietojenkäsittely-ympäristöjen turvallisuusratkaisut sekä turvallisuusselvitysmenettelyn soveltaminen erittäin vakavia kyberturvallisuuspoikkeamia tutkiviin Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehiin ja ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Huomiota kiinnitetään myös ulkomaalaisten asiantuntijoiden käyttöön.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotetut toimivaltuudet rinnastuvat tosiasialliselta toteutustavaltaan ja vaikutuksiltaan useisiin poliisille säädettyihin toimivaltuuksiin. Ehdotettua sääntelyä pidetään huomattavan väljänä. Sääntelystä ei ilmene esimerkiksi toimivaltuuksien käyttöön liittyviä erityisiä edellytyksiä, toimivaltaista päätöksentekijää, päätöksentekomenettelyä tai mahdollisen kirjallisen päätöksen tietosisältöä. Hallituksen esityksessä ei myöskään käsitellä tarkemmin tarvetta varmistaa toimenpiteiden kohteina olevien oikeusturva, eikä lakiehdotus sisällä erityistä oikeusturvaa tehostavaa sääntelyä (esim. oikaisumenettely, valitusoikeus, kantelumahdollisuus tai kiellot/poikkeukset toimivaltuuden käyttöalassa).

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen perusteluissa ei ole arvioitu perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitujen lakivarausten merkitystä. Suojelupoliisin arvion mukaan ehdotetut toimivaltuudet voisivat mahdollistaa Onnettomuustutkintakeskukselle pääsyn myös sellaiseen perustuslain 10 §:n 4 momentin suojaamaan

tietoon, jonka toinen viranomainen on hankkinut oman toimivaltuutensa nojalla muuta käyttötarkoitusta varten.

Suojelupoliisin mukaan erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinta voisi tietyissä tilanteissa itsessään vaarantaa tärkeitä etuja, joiden turvaamiseksi tutkintaa olisi tarkoitus tehdä. Näin ollen ehdotettua toimivaltuussääntelyä (19, 20 a ja 22 §) ja mahdollisuutta käyttää ulkopuolista asiantuntijaa (11 §) tulisi suojelupoliisin näkemyksen mukaan rajata säännöstasolla vähintäänkin siten, että toimivaltuuksien ja asiantuntijan käyttö kielletään nimenomaisesti, mikäli se voi vaarantaa kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta taikka näihin liittyviä tärkeitä yleisiä etuja. Samankaltainen rajaus on voimassa olevan kyberturvallisuuslain (124/2025) 4 §:n 7 momentissa.

Oikeusministeriön vastine:

Turvallisuustutkinta edellyttää tietynlaajuisia tiedonsaantioikeuksia, jotta tutkinnalla voidaan riittävän tehokkaasti selvittää tapahtunutta. Huomattavaa on, että Onnettomuustutkintakeskuksella on jo voimassa olevan lain perusteella oikeus saada onnettomuuksien tutkintaa varten tietoja poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista. Onnettomuustutkintakeskus on jo vuosikymmeniä käyttänyt tutkinnoissaan ulkopuolisia asiantuntijoita, eikä ehdotettu sääntely ole tältä osin uutta. Ulkopuoliset asiantuntijat siinä missä Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehetkin ovat Onnettomuustutkintakeskuksen toimesta turvallisuusselvitettyjä ja toimivat turvallisuustutkintalain 15 §:n mukaisesti rikosoikeudellisen virkavastuun alaisena. Ulkopuoliset asiantuntijat allekirjoittavat lisäksi salassapitosopimuksen, jossa asiantuntija sitoutuu muun muassa olemaan väärinkäyttämättä tehtäviensä vuoksi saamiaan ei-julkisia ja salassa pidettäviä tietoja. Oikeusministeriö myös korostaa, että turvallisuustutkinta suoritetaan virkavastuun alaisena ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:n säännökset vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta sitovat myös turvallisuustutkintaa tekevää. Turvallisuustutkintalain 11 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä nimenomaisesti säädetään Onnettomuustutkintakeskuksen asiantuntijan toimivan Onnettomuustutkintakeskuksen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnan alaisena.

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 13/2023 vp, s. 4; PeVL 92/2022 vp, s. 6–7).

Ehdotetun 20 a §:n osalta esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa on (s. 29–30) arvioitu, että sääntelyn tarkoitusta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkimiseksi voidaan pitää sillä tavalla hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena perusteena sekä sääntelyn sisältöä säännöksessä viitatun lainsäädännön tiedonsaantioikeuksiin sidottuna täsmällisenä ja tarkkarajaisena, että se täyttää perusoikeuksien kyseiset rajoitusedellytykset. Ehdotettu sääntely on myös kaikilta osin sidottu välttämättömyyskriteeriin, jolloin se tältäkin osin täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään muotoilemat edellytykset. Oikeusministeriö myös toteaa, että ehdotettu

20 a §:n tiedonsaantioikeus on rajatumpi ja sidottu tiukempaan luovutuskriteeriin kuin osa voimassa olevista 20 §:ssä säädetyistä tiedonsaantioikeuksista.

Oikeusministeriö toteaa, että Onnettomuustutkintakeskuksen on turvallisuusselvitysmenettelyn asiakkaaksi hakeutuessaan tullut täyttää turvallisuusselvityslaissa (726/2014) säädetyt edellytykset. Turvallisuusselvityslain 18 §:n 1 momentin mukaan henkilöturvallisuusselvityksen laatimisen yleisenä edellytyksenä on, että hakija on rajoittanut teknisin ja muin toimenpitein pääsyä suojattaviin tietoihin sekä huolehtinut toimitilojen ja tietojärjestelmien suojaamisesta ja ryhtynyt muihin asianmukaisiin toimenpiteisiin tietoturvallisuuden sekä muiden turvallisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu vaatimuksen täyttyminen voidaan osoittaa tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetussa laissa (1405/2011) tarkoitetun hyväksytyn arviointilaitoksen antamalla todistuksella, viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) mukaisesti annetulla todistuksella, turvallisuussuunnitelmalla tai muulla turvallisuusselvityksen tekemisestä päättävän toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä tavalla. Oikeusministeriö pitää näin ollen selvänä, että Onnettomuustutkintakeskus on turvallisuusselvityksiä hakevana viranomaisena tehnyt riittävät toimenpiteet toimitilojen ja tietoturvan suojaamiseksi.

Henkilöturvallisuusselvityksen hakeminen on turvallisuusselvityksen hakijan harkintavaltaan kuuluva asia, eikä velvollisuutta selvitysten hakemiselle ole yleisesti säädetty. Turvallisuusselvityksiä voidaan laatia eri laajuisina. Selvityksen kohde on suojelupoliisin toimesta nuhteettomuuden seurannassa turvallisuusselvityksen voimassaoloajan. Onnettomuustutkintakeskukselta saadun tiedon mukaan Onnettomuustutkintakeskus hakee perusmuotoiset turvallisuusselvitykset kaikille virkamiehilleen ja ulkopuolisille asiantuntijoille. Turvallisuusselvitykset pidetään voimassa ja uusitaan vähintään viiden vuoden välein. Turvallisuusselvityksen lisäksi jokainen asiantuntija allekirjoittaa salassapitosopimuksen, jossa asiantuntija sitoutuu muun muassa olemaan väärinkäyttämättä tehtäviensä vuoksi saamiaan ei-julkisia ja salassa pidettäviä tietoja.

Oikeusministeriö toteaa, ettei perustuslakivaliokunta ole turvallisuustutkintalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 62/2010 vp) edellyttänyt erikseen säädettäväksi 22 §:n toimivaltuuksien käytössä tapahtuvasta päätöksenteosta. Tällöin laista suoraan ilmeneviä toimivaltuuksia voidaan sääntelyn kannalta pitää riittävinä. Oikeusturvaan liittyvien seikkojen osalta voi todeta, että turvallisuustutkinnassa ei luoda oikeuksia, etuuksia tai velvollisuuksia, joten toimivaltuuksien käytössä ei ole tarvetta erityiselle muutoksenhakumenettelylle. Turvallisuustutkinnassa ei tehdä päätöksiä, vaan ainoastaan kerätään tietoja raportin ja suositusten laatimista varten. Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnasta, kuten muidenkin viranomaisten, voi jo voimassa olevan lainsäädännön pohjalta tehdä kantelun ylimmille laillisuusvalvojille.

Voimassa olevan turvallisuustutkintalain 45 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että lain 22 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneesta vahingosta on oikeus saada valtion varoista täysi korvaus. Mikäli turvallisuustutkintalain 22 §:ssä tarkoitettuja tarkastustoimivaltuuksia käytettäessä aiheutettaisiin tutkinnan kohteessa vahinkoja, ne tulisivat korvattavaksi täydestä arvostaan. Oikeusturva on siis jo laissa järjestetty vahinkojen korvaamiseen liittyen.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20–21) on tuotu esiin sitä, että kaikki poliisin tutkintamateriaali ei ole sellaista, että sillä olisi merkitystä turvallisuustutkinnassa ja lisäksi poliisin tutkinta saattaa sisältää esimerkiksi sellaisten pakkokeinojen käyttöä, joka saattaisi olla epäsuorasti pääteltävissä tutkintaselostuksesta. Käytännössä esimerkiksi po-

liisin tutkinnanjohtajalla olisi tietojen luovuttamiseen liittyvän välttämättömyysvaatimuksen puitteissa harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja Onnettomuustutkintakeskuksen suorittamaan turvallisuustutkintaan on aihetta antaa. Oikeusministeriö korostaa, että turvallisuustutkinnan kannalta välttämättömien tietojen saanti edellyttää myös tietoja luovuttavan viranomaisen arviota siitä, onko kyseinen tieto turvallisuustutkinnan kannalta välttämätön.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevan osalta oikeusministeriö viittaa edellä sisäministeriön lausuntoon liittyvän vastineensa osalta toteamaansa.

Sekä sisäministeriön että suojelupoliisin lausuntojen perusteella (kyberturvallisuuslain 4 §:n 7 momenttia koskeva viittaus) oikeusministeriö ehdottaa, että ehdotettuun turvallisuustutkintalain 20 a §:ään lisätään 3 momentiksi seuraava: ”Tässä pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ei koske salassa pidettäviä tietoja, joiden luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin siihen liittyvää tärkeää etua.” Perustelujen osalta ks. edellä oikeusministeriön vastine sisäministeriön lausuntoon.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan rajaus ulkopuolisten asiantuntijoiden käytölle tarkoittaisi käytännössä sitä, että tutkintaa voisivat tulkinnasta riippuen tehdä mahdollisesti vain Onnettomuustutkintakeskukseen vakinaisessa palvelussuhteessa olevat, joita ei lukumääräisesti ole paljon (Onnettomuustutkintakeskuksessa toimii 5 johtavaa tutkijaa ja 7 erikoistutkijaa; lisäksi on joitakin hallinnon virkamiehiä), ja joiden asiantuntemus jakaantuu useisiin eri substanssialueisiin. Tämä vaikuttaisi toimivaltuuksien soveltamiseen turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:ien osalta. Rajaus saattaisi käytännössä jopa estää tutkinnan käynnistämisen, kun tarvittavaa asiantuntijaresurssia ei olisi käytettävissä.

Onnettomuustutkintakeskuksen toiminnan kannalta ei oikeusministeriön käsityksen mukaan voida pitää kestävänä ja perusteltuna sitä, että turvallisuustutkintalain 19, 20 a ja 22 §:iin säädettäisiin ulkopuolisen asiantuntijan käytön rajaamisesta siten, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttö kielletään nimenomaisesti, mikäli se voi vaarantaa kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta taikka näihin liittyviä tärkeitä yleisiä etuja. Lisäksi rajaus tarkoittaisi 19 ja 22 §:ien osalta rajauksen ulottamista nyt ehdotetun erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinnan lisäksi myös onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkintaan.

Vieläkin vähemmän kestävänä ja perusteltuna voi pitää näkemystä siitä, että Onnettomuustutkintakeskuksen voimassa olevatkin tutkintatoimivaltuudet onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinnassa jäisivät kokonaisuudessaan toteutumatta sillä perusteella, että tutkinta jonkin tahon tulkinnan mukaan vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin siihen liittyvää tärkeää etua. Suojelupoliisin lausunnosta jää epäselväksi, mille taholle tällaisen tulkinnan tekemistä koskeva tehtävä osoitettaisiin. Voimassa olevan sääntelyn lähtökohtana on, että Onnettomuustutkintakeskus voi itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena käyttää toimivaltuuksiaan, eikä toinen viranomainen voi sitä rajoittaa. Suojelupoliisin ehdottamalla voimassa olevien toimivaltuuksien rajauksella voisi olla merkittäviä vaikutuksia Onnettomuustutkintakeskuksen toimintaan sekä sen itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että poliisin ja muiden viranomaisten välinen yhteistyö on pääosin erittäin hyvin toimivaa, mutta selkeyden vuoksi velvollisuus Onnet-

tomuustutkintakeskuksen yhteistyöhön paikan eristämisessä ja paikalle pääsyssä poliisin kanssa olisi tarpeen kirjata lakiin (19 §) tai tuoda velvoite vähimmillään esiin perustelutekstissä, jotta vältytään tilanteilta, joissa todistusaineiston esillehaku ja tallentaminen viivästyy tai se ei ole enää mahdollista.

Lisäksi Poliisihallitus katsoo, että paikalle pääsyä ja paikan eristämistä tärkeämpi yhteistyötä koskeva kohta liittyy 19 §:n 3 momenttiin, jossa säädettäisiin, ettei paikalta saa kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvässä tapauksessa hävittää, viedä pois tai liikutella esineitä, laitteita tai aineistoa ilman Onnettomuustutkintakeskuksen tai tutkintaryhmän johtajan lupaa. Mikäli poliisi tutkisi törkeää rikosta, jollainen erittäin vakava tietoturvapoikkeama olisi, niin poliisi ei voisi välttämättä ryhtyä välittömiin ja tarpeellisiin toimenpiteisiin kohteessa, jonka Onnettomuustutkintakeskus olisi määritellyt liittyvän erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan. Lainkohtaan voitaisiin Poliisihallituksen mukaan kirjata velvoite sopia asiasta esitutkinnasta vastaavan viranomaisen eli käytännössä poliisin kanssa.

Poliisihallitus toteaa, että kyberpoikkeamiin liittyvässä esitutkinnassa poliisille voi kertyä tietoa televalvonnalla tai telekuuntelulla. Päätöksen edellä mainituista telepakkokeinoista tekee pakkokeinolain 10 luvun 5 ja 9 §:ien mukaan pääsääntöisesti tuomioistuin. Vastaavaa sääntelyä on myös poliisilaissa. Tieto on tarkoitettu rikosprosessin käyttöön, ja sen hyödyntäminen turvallisuustutkinnassa on ehdotetun lainsäädännön osalta Poliisihallituksen mielestä epäselvää, vaikka pykälässä (20 a §) säädettäisiinkin siitä, että saatavan tiedon tulisi olla välttämätöntä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkimiseksi. Poliisihallitus katsoo, että mikäli Onnettomuustutkintakeskuksella on turvallisuustutkintaa varten tarve saada jotain erikseen määriteltyjä tietoja, niin niiden osalta olisi säädettävä riittävän tarkkarajaisesti toimivaltuuksista sen sijaan, että vain rikosprosessia varten hankittuja tietoja käytettäisiin muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon ne on voimassa olevassa lainsäädännössä tarkoitettu.

Ehdotetun 20 a §:n osalta pykälän muotoilussa voitaisiin Poliisihallituksen mielestä harkita sitä, 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. Kyseinen rajoitus tulisi ilmetä ko. pykälässä, jotta tapauksen tutkinnanjohtaja voisi tehdä asiassa lakiin perustuvan päätöksen rajoittaa tiedonluovutusta. Pykälän muotoilun osalta Poliisihallitus kiinnittää huomiota myös siihen, että pykälässä on määritelty joidenkin muiden toimijoiden osalta se, mitä tietoa tiedonsaantioikeus koskee ja poliisin osalta tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki poliisi- tai esitutkinta-asiakirjat sen sijaan, että olisi tarkemmin täsmennetty, mikä on turvallisuustutkinnan kannalta olennaista tietoa.

Ehdotetun 21 §:n osalta Poliisihallitus toteaa kyseessä olevan merkittävästä toimivallan laajentamisesta sen osalta, että tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan nykyisin pykälässä olevien tunnistamis- ja paikkatietojen sijaan välitys- ja sijaintitietoja. Välitystietojen lisäämisessä kysymys olisi merkittävästä toimivallan laajentamisesta, koska välitystiedoista selviää käytännössä muun muassa ne tahot joihin laitteilla tai teleosoitteilla on oltu yhteydessä ja yhteyden kestot. Asiassa tulee huomioida myös se, että päätöksen asiassa voisi pykälässä säädettävällä tavalla tehdä kuka tahansa kyseistä tutkintaa tekevä henkilö. Pykälää tulisi Poliisihallituksen mukaan tarkastella ainakin viestin välitystietojen osalta siten, että määriteltäisiin se taho, joka voi tehdä päätöksen välitystietojen käsittelystä ottaen huomioon esitutkinta- ja tiedusteluviranomaisten velvollisuus saattaa vastaava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mikäli päätöstä asiassa ei tekisi tuomioistuin niin vähimmäisedellytys tulisi olla se, että päätös tehtäisiin viraston johdossa sellaisen henkilön toimesta, jolla on asiaan riittävä koulutus ja perehtyneisyys.

Ehdotettuun turvallisuustutkintalain 22 §:ään liittyen Poliisihallitus toteaa, että mikäli Onnettomuustutkintakeskus ottaisi haltuun ja laitteita ja ohjelmistoja ennen kuin poliisi saisi niitä jäljennettyä, voisi laitteiden tietosisältö muuttua siinä määrin, että olisi riski sille, ettei tietoa voitaisi käyttää todistusaineistona. Pykälään ei ole kirjattu velvoitetta suorittaa toimintaa siten, ettei se vaaranna rikosprosessia ja sen luotettavuutta. Pykälän loppuun olisi Poliisihallituksen mielestä kirjattava velvollisuus tehdä yhteistyötä esitutkintaviranomaisen kanssa ja sopia laitteiden, ohjelmistojen ja järjestelmien tarkastuksesta rikoksen esitutkintaa suorittavan tutkinnanjohtajan kanssa, jotta vältytään siltä, että laitteilla olevan tiedon luotettavuus kärsii tai tieto ei ole enää haettavissa sen jälkeen, kun sitä on käsitelty kertaalleen.

Lisäksi Poliisihallitus tuo esiin, että rikosprosessissa viestinnän tietoja käsiteltäessä sekä laitteita koskevassa etsinnässä tuomioistuin toimii päätöksentekijänä. Turvallisuustutkinnassa vastaavan päätöksen esimerkiksi yksityiselämän tietoja sisältävään puhelimeen kohdistuvasta etsinnästä voi tehdä kuka tahansa tutkintaa tekevä henkilö eikä tässäkään tapauksessa edellytetä erityistä osaamista tai koulutusta. Myöskään laitteissa olevan tiedon säilyttämisestä hävittämisestä tai laiteiden palauttamisesta ei ehdoteta säädettäväksi.

Oikeusministeriö vastine:

Oikeusministeriö toteaa, että turvallisuustutkintalakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 17 a §, jossa säädettäisiin tutkinnan aloittamisesta erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta. Pykälän 1 momentin mukaan erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnan aloittamisessa Onnettomuustutkintakeskuksen tulee huomioida tarpeet kyberturvallisuuspoikkeaman hallintatoimenpiteiden asianmukaiselle suorittamiselle ennen tutkintaa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos myös poliisi suorittaa erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvää tutkintaa, on poliisin ja Onnettomuustutkintakeskuksen neuvoteltava yhteistyön järjestämisestä turvallisuustutkinnan toteuttamiseksi. Ehdotetun 17 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 16) todetaan, että pykälän 2 momentin säännöksellä pyritään varmistamaan sitä, että poliisin ja Onnettomuustutkintakeskuksen välillä käytäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa keskustelu tutkintatoimenpiteiden yhteensovittamisesta.

Edelleen lain 19 §:n 4 momentiksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan edellä 1–3 momentissa tarkoitettuja turvaamistoimenpiteitä käytettäessä on noudatettava mitä 17 a ja 18 §:ssä säädetään hallintatoimien asianmukaisesta suorittamisesta ja yhteistyöstä poliisin kanssa. Oikeusministeriö on edellä ehdottanut 17 a §:n 2 momenttia ja 19 §:n 4 momenttia muutettavaksi niin, että niissä mainittaisiin poliisin ohella myös Kyberturvallisuuskeskus.

Hallituksen esityksessä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännösperusteisesti otettu huomioon tarve ehdotettujen erittäin vakaviin kyberturvallisuuspoikkeamiin liittyvien tutkintatoimenpiteiden yhteensovittamiseen poliisin suorittaman tutkinnan kanssa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi törkeän rikoksen tutkinnassa välttämätön poliisin tutkinta ei häiriintyisi.

Poliisihallituksen ehdotettua 20 a §:ää koskevien kommenttien osalta oikeusministeriö toteaa, että pykälän poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoja koskevan tiedonsaantioikeuden osalta pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan (s. 20–21) esiin, että ”Käytännössä esimerkiksi poliisin tutkinnanjohtajalla olisi tietojen luovuttamiseen liittyvän välttämättömyysvaatimuksen puitteissa harkintavalta sen suhteen, mitä tietoja turvallisuustutkintaan on aihetta antaa. Kaikki poliisin tutkintamateriaali ei ole sellaista,

että sillä olisi merkitystä turvallisuustutkinnassa ja lisäksi poliisin tutkinta saattaa sisältää esimerkiksi salaisten pakkokeinojen käyttöä, joka saattaisi olla epäsuorasti pääteltävissä tutkintaselostuksesta. 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 pyydettäessä tai saadessa."

Oikeusministeriö katsoo edelleen perustelluksi tuoda esiin sitä yleistä lähtökohtaa, että salassa pidettäviä tietoja luovuttava viranomainen päättää oman harkintansa mukaisesti siitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä pyydettyyn tarkoitukseen. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna säätää yksityiskohtaisesti siitä, että poliisin tietojen luovuttamisesta päättää tutkinnanjohtaja tekemänsä kokonaisharkinnan perusteella. Oikeusministeriön käsityksen mukaan poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjojen osalta on ennakolta vaikea tarkemmin yksilöidä tai tarkentaa, mitä asiakirjoissa olevia tietoja tutkinnassa mahdollisesti tarvitaan. Tämän vuoksi ehdotettu tiedonsaantioikeus on sidottu perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti edellyttämällä tavalla välttämättömään. Oikeusministeriö toteaa, että se on edellä ehdottanut 20 a §:n 3 momentiksi lisättävän kyberturvallisuuslain 4 §:n 7 momenttia vastaavan säännöksen tiedon luovutuksen rajoittamisesta, jos tiedon luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin siihen liittyvää tärkeää etua.

Ehdotetun 21 §:n osalta oikeusministeriö toteaa säännöskohtaisiin perusteluihin viitaten (s. 21), että "Pykälän 1 momentissa tarkistettaisiin myös vanhentuneet säädösviittaukset viittaamalla sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014). Tähän liittyen termi paikkatieto ehdotetaan korvattavaksi termillä sijaintitieto ja termi tunnistamistieto termillä välitystieto." Hallituksen esityksellä ei 21 §:n osalta ehdoteta säädettäväksi uutta tiedonsaantioikeutta, vaan siihen ehdotettavat muutokset olisivat luonteeltaan teknistä sääntelyn viittausten ja termistön ajantasaistamista. Lain 21 §:n tiedonsaantioikeudet eivät tulisi sovellettaviksi erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien turvallisuustutkinnassa.

Lisäksi oikeusministeriö pitää perusteltuna tuoda esiin, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on turvallisuustutkintalakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 204/2010 vp) koskevassa lausunnossaan todennut lain 21 §:n tiedonsaantioikeudesta seuraavaa (PeVL 62/2010 vp, s. 4): "Onnettomuuden tai vaaratilanteen syiden selvittämisen kannalta voi olla ratkaisevaa saada tietoa siitä, onko tutkinnan kohteena olevalla onnettomuuspaikalla olleesta liittymästä oltu yhteydessä toisiin liittymiin. Säännös ei mahdollista tiedon saamista viestin sisällöstä. Tutkintaa tekevä voi saada tunnistamistietoja vain, jos tiedot ovat välttämättömiä tutkittavan onnettomuuden kulun, syyn tai seurausten selvittämiseksi. Sääntely täyttää perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyydelle, oikeasuhtaisuudelle sekä täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetetut vaatimukset, eikä se siten vaikuta lakiehdotusten säätämisjärjestykseen." Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan turvallisuustutkintalain 21 §:n toimivaltuudet on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella lakina hyväksytty, eikä oikeusministeriö pidä perusteltuna muuttaa pykälän sisältöä muutoin kuin nyt ehdotetuin teknisin muutoksin.

Poliisihallituksen lausunnon ehdotettua 22 §:ää koskevan kommentin osalta oikeusministeriö viittaa edellä ehdotettuun 17 a §:ään toteamastaan, jonka tarkoituksena on, että poliisi ja Onnettomuustutkintakeskus (sekä oikeusministeriön tässä vastineessa ehdottama Kyberturvallisuuskeskus) neuvottelevat yhteistyön järjestämisestä turvallisuustutkinnan toteuttamiseksi, jos myös poliisi suorittaa erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvää tutkintaa. Mainittu 17 a § olisi huomioitava myös 22 §:ssä

tarkoitettuja tarkastusoikeuksia sovellettaessa. Yhteistyövelvoite on siis jo kirjattu ehdotettuun 17 a §:ään.

Oikeusministeriö toteaa, ettei perustuslakivaliokunta ole turvallisuustutkintalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 62/2010 vp) edellyttänyt erikseen säädettäväksi 22 §:n toimivaltuuksien käytössä tapahtuvasta päätöksenteosta. Tällöin laista suoraan ilmeneviä toimivaltuuksia voidaan sääntelyn kannalta pitää riittävinä.

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun turvallisuustutkintalain 17 a §:n 2 momentin mukaan pelkästään poliisin ja Onnettomuustutkintakeskuksen on neuvoteltava yhteistyön järjestämisestä turvallisuustutkinnan aloittamiseksi. Kun kyse on erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta, myös Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksella tulee olemaan keskeinen rooli poikkeaman hallintatoimenpiteiden asianmukaisessa suorittamisessa.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että mitään salassa pidettäviä tietoja ei tule sisällyttää julkiseen tutkintaselosteeseen (27 §). Edelleen viranomaisten salassa pidettävien tietojen suojaamiseksi tutkintaselosteen sisällön julkisuudesta olisi syytä kuulla asiakirjan laatinutta viranomaista sen varmistamiseksi, että selosteella ei vaaranneta niitä etuja, joita salassapitosäännöksellä tai -säännöksillä suojataan.

Oikeusministeriön vastine:

Oikeusministeriö yhtyy Liikenne- ja viestintäviraston näkemykseen ehdotetun 17 a §:n 2 momentin osalta ja pitää perusteltuna lisätä Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus 17 a §:n 2 momenttiin. Jos ehdotettuun 17 a §:n 2 momenttiin lisättäisiin Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus, tulisi muutos huomioida myös ehdotetussa 19 §:n 4 momentissa.

Edellä (s. 2) ehdotettu 17 a §:n 2 momentti: ”Jos myös poliisi tai Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus suorittavat erittäin vakavaan kyberturvallisuuspoikkeamaan liittyvää tutkintaa, on poliisin tai Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen neuvoteltava yhteistyön järjestämisestä turvallisuustutkinnan toteuttamiseksi riippuen siitä, mikä edellä mainituista suorittaa tutkintaa.”; ja 19 §:n 4 momentti: ”Edellä 1–3 momentissa tarkoitettuja turvaamistoimenpiteitä käytettäessä on noudatettava, mitä 17 a ja 18 §:ssä säädetään hallintatoimien asianmukaisesta suorittamisesta ja yhteistyöstä poliisin ja Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa.”

Turvallisuustutkintalain 27 §:ään liittyvän kommentin osalta oikeusministeriö viittaa edellä Digi- ja väestötietoviraston lausunnon osalta toteamaansa.

Finanssivalvonnan lausunto

Finanssivalvonta huomauttaa, että ehdotetun turvallisuustutkintalain 16 a ja 20 a §:ien välillä saattaa olla ristiriita, kun 16 a §:n 3 momentissa Finanssivalvonnan on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava Onnettomuustutkintakeskukselle poikkeamasta, jota voidaan pitää erittäin vakavana kyberturvallisuuspoikkeamana. Ehdotetun 20 a §:n 1 momentissa taas sanotaan, että tutkintaa tekevällä on lisäksi oikeus saada salassapi-

tosäännösten estämättä ja maksutta tutkintaa varten välttämättömät tiedot Finanssivalvonnalta sille toimitetuista 16 a §:n 3 momentissa mainitun asetuksen 19 artiklassa tarkoitetuista ilmoituksista ja raporteista. Selvyyden vuoksi myös 20 a §:n 1 momentissa tulisi mainita, että tutkintaa varten välttämättömät tiedot, joita Finanssivalvonnan luovuttaa asetuksen 19 artiklassa tarkoitetuista ilmoituksista ja raporteista, koskevat poikkeamaa, jota voidaan pitää erittäin vakavana kyberturvallisuuspoikkeamana.

Finanssivalvonta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kun se luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja erittäin vakavana pidettävästä kyberturvallisuuspoikkeamasta sitä tutkivalle taholle, tulee poikkeamasta laadittavassa julkisessa tutkintaselostuksessa ottaa salassapitosäännökset huomioon, ja tämä tulisi erikseen mainita turvallisuustutkintalain 27 §:ssä koskien erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman julkista tutkintaselostusta.

Oikeusministeriön vastine:

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 20 a § koskee nimenomaisesti tiedonsaantioikeutta erittäin vakavien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkintaa varten. Säännöstekstissä on Finanssivalvonnan huomauttamalla tavalla aiemmassa hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa mainittu erittäin vakava kyberturvallisuuspoikkeama Finanssivalvontaan liittyvässä säännöksessä, mutta oikeusministeriön laintarkastuksessa se on poistettu säännöstekstistä, koska sitä ei ole toiston vuoksi katsottu tarpeelliseksi. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna muuttaa ehdotettua sääntelyä tältä osin.

Turvallisuustutkintalain 27 §:ään liittyvän kommentin osalta oikeusministeriö viittaa edellä Digi- ja väestötietoviraston lausunnon osalta toteamaansa.

Onnettomuustutkintakeskuksen lausunto

Onnettomuustutkintakeskuksen mielestä tutkinnan käynnistämisen kynnys kyberturvallisuuspoikkeamien osalta tulisi olla hallituksen esityksessä ehdotettua matalampi. Lisäksi turvallisuustutkintalain 20 a §:ssä tulisi olla selkeämmin kirjattuna, että Onnettomuustutkintakeskuksella on tiedonsaantioikeus myös tapahtumassa osallisena olleelta yksityiseltä toimijalta. Velvollisuuden antaa tietoja tulisi koskea myös muuta yksityistä toimijaa, jolla tapahtuman johdosta tai muusta syystä on tietoja kyseisestä tapahtumasta.

Onnettomuustutkintakeskus tuo esiin myös, että sekä onnettomuuksissa, että kyberpoikkeamien tutkinnassa tulisi kuultavalle olla selvää, että he voivat puhua vapaasti eikä heidän tarvitse pelätä, että paljastavat oikeudettomasti salassa pidettävää tietoa tai riko salassapitosopimusta tai lojaliteettivelvollisuuttaan. Tällainen kuulemisen mahdollistava tiedonsaantioikeus on Onnettomuustutkintakeskuksen mielestä niin kapeaksi rajattu, että se tullee vapaan kuulemisen esteeksi.

Onnettomuustutkintakeskus kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä voi olla vaikea todeta, onko kyseessä onnettomuus vai kyberturvallisuuspoikkeama, ja tällä on vaikutusta tutkintaan.

Oikeusministeriön vastine:

Hallituksen esityksen valmistelussa, johon myös Onnettomuustutkintakeskus on osallistunut, on järjestetyn lausuntokierroksen ja sen jälkeisen jatkovalmistelun pohjalta päädytty siihen, että kyberturvallisuuspoikkeamien tutkinnan kynnys säädettäisiin tur-

vallisuustutkintalaissa korkealle. On perusteltua kohdentaa Onnettomuustutkintakeskuksen resurssit vakavimpien kyberturvallisuuspoikkeamien tutkintaan, kun lievempiä poikkeamia tutkivat muut viranomaiset toimialoillaan ja niistä tuotetaan tällä hetkellä kattavasti tietoa.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 20 a §:n tiedonsaantioikeus on hallituksen esityksessä tarkoituksellisesti rajattu suppeammaksi kuin turvallisuustutkintalain voimassa oleva 20 §:n tiedonsaantioikeus. Ehdotettu 20 a § mahdollistaisi tiedonsaannin muun muassa kaikista valvovalle viranomaiselle tehdyistä ilmoituksista ja poliisin poliisi- ja esitutkinta-asiakirjoista, jotka voivat sisältää myös yksityisten toimijoiden antamia tietoja. Oikeusministeriö katsoo, että sen ehdotus (edellä s. 2) 20 a §:n 2 momentin 1 kohdan muuttamiseksi täsmentää tiedonsaantioikeutta yksityiseltä toimijalta: ”Tutkintaa tekevällä on lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkimiseksi välttämättömät tiedot: 1) kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitetulta toimijalta, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvalta viranomaiselta ja Finanssi-valvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:ssä tarkoitetulta valvottavalta, sekä edellä mainittujen lukuun toimivalta sellaiselta taholta, joka toteuttaa edellä mainitulle taholle kyberturvallisuuteen liittyvää toimeksiantoa, jos tieto ei ole saatavissa 1 momentissa tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta; sekä”.

Jo voimassa olevan turvallisuustutkintalain lähtökohta on, että turvallisuustutkinnan kannalta välttämättömät salassa pidettävät tiedot saadaan laissa olevien nimenomaisten tiedonsaantioikeuksien avulla. Voimassa olevan lain 20 §:n tiedonsaantioikeudet mahdollistavat salassa pidettävien tietojen saannin viranomaisilta ja yksityisiltä. Turvallisuustutkintalain 23 §:ssä oleviin kuulemissäännöksiin liittyen turvallisuustutkintalakia koskevassa aiemmassa hallituksen esityksessä (HE 204/2010 vp) on kyseisen 23 §:n perusteluissa todettu, että totuudessapysymisvelvoite ei sovellu turvallisuustutkinnassa suoritettavaan kuulemiseen. Lisäksi on huomioitava, että nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi, että kuuleminen on vapaaehtoista, eikä siihen voida velvoittaa ketään. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua sääntelyä ei ole tarvetta tältä osin muuttaa.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut, että Onnettomuustutkintakeskus saisi tiedon erittäin vakavasta kyberturvallisuuspoikkeamasta pääsääntöisesti ehdotetun turvallisuustutkintalain 16 a §:n ilmoitusvelvollisuuden kautta. Tällöin tapahtunut on jo aiemmin luokiteltu erittäin vakavaksi kyberturvallisuuspoikkeamaksi, jolloin Onnettomuustutkintakeskuksella ei käytännössä pitäisi olla epäselvyyttä tapahtuman luonteesta.

Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto toteaa lausunnossaan, että Onnettomuustutkintakeskuksen toimivallan laajentaminen kyberturvapoikkeamien tutkintaan on muotoiltu esityksessä siten, että se perustuu kyberturvallisuuslain määritelmiin ja vastuisiin, eikä se siten koske kuntia ja kuntayhtymiä.

Kuntaliiton mielestä voisi olla järkevää määritellä ehdotettuun lakiin kuntatoimijoita koskevia velvoitteita, jotka olisivat vastaavia kuin mitä kyberturvallisuuslain ja tiedonhallintalain 4 a luvun alaan kuuluvilla toimijoilla on. Kuntaliitto pitää kuitenkin yhteiskunnallisen kokonaisvaikuttavuuden vuoksi tärkeänä saada ehdotettu laki voimaan velvoittamaan NIS2-sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia toimijoita ja valvovia viranomaisia tällä hallituskaudella. Lisäksi 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.

Kuntaliitto vastustaa uhkasakon osoittamista julkishallinnon toimijalle. Viranomaisella on Kuntaliiton mukaan velvollisuus jo lain mukaan tukea tutkintaa siinä osoitetulla tavalla, eikä uhkasakko ole siksi tarpeellinen. Sanktio-oikeuden pohjalta voi Kuntaliiton mukaan syntyä hankalia tilanteita, joissa tutkinnan kohteena oleva viranomainen joutuu varmistamaan lakisääteisten tehtäviensä jatkuvuuden, mikä on sen ensisijainen vastuu, mutta joutuu samalla Onnettomuustutkintakeskuksen uhkasakon kohteeksi. Kuntaliitto katsoo, että ehdotettuun 46 §:ään tulee lisätä uhkasakon osalta poikkeus, jossa todetaan, että uhkasakkoa ei aseteta julkisen hallinnon toimijoille. Tässä voi osoittaa poikkeuksen kohteeksi myös julkisuuslain mukaisen viranomaisen.

Oikeusministeriön vastine:

Erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määritelmä liittyy kyberturvallisuuslain 11 §:ssä tarkoitettuun määritelmään, mutta ehdotettua erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman määrittelyä turvallisuustutkintalain 2 a §:ssä tulee oikeusministeriön mielestä pitää kuitenkin lakikohtaisena itsenäisenä määritelmänä, joka ei sinällään rajaa kuntia tai kuntayhtymiä ulkopuolelle.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 3 §:n 3 momentin mukaan kyseisen lain 4 a lukua, jossa säädetään kyberturvallisuutta koskevista velvollisuuksista ja niiden noudattamisesta, ei sovelleta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia, johon sovelletaan 4 a lukua sen hoitaessa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle lailla säädettyjä tehtäviä. Huomattavaa kuitenkin on, että kyberturvallisuuslain (124/2025) soveltamisalalla on kunnallisia sähkö- ja vesilaitoksia, sekä jätteiden käsittelyyn liittyviä toimintoja. Oikeusministeriö toteaa Kuntaliiton lausuntoon viitaten, että turvallisuustutkintalaki mahdollistaisi vastaisuudessakin poikkeuksellisen tapahtuman tutkinnan valtioneuvoston tekemällä päätöksellä, jolloin kunnissa tapahtuneet mahdolliset vakavat kyberturvallisuuspoikkeamat voitaisiin tutkia turvallisuustutkintalain 5 luvun säännösten nojalla.

Kuntaliiton turvallisuustutkintalain 46 §:ään kohdistamien huomioiden osalta oikeusministeriö toteaa, että Onnettomuustutkintakeskuksen toimivalta uhkasakon asettamiseen on jo voimassa olevassa laissa, jossa julkisen hallinnon toimijoita ei ole rajattu uhkasakon asettamisen ulkopuolelle. Oikeusministeriö toteaa, että toimivalta uhkasakon asettamiseen on turvallisuustutkintalain perusteluissa (HE 204/2010 vp) katsottu tarpeelliseksi keinoksi tiedonsaantioikeuksien ja muiden toimivaltuuksien toteutumisen takaamiseksi. Oikeusministeriö pitää edelleen perusteltuna, että Onnettomuustutkintakeskuksella on toimivalta asettaa uhkasakko myös julkisen hallinnon toimijalle, mikäli turvallisuustutkinnan toteuttaminen sitä vaikuttaa edellyttävän. Oikeusministeriö ei tämän vuoksi kannata Kuntaliiton ehdottamaa poikkeusta lain 46 §:ään.

FiCom ry:n lausunto

FiCom katsoo lausunnossaan, että ehdotetun tiedonsaantioikeutta koskevan 20 a §:n sääntelyä olisi täsmennettävä. Tietoryhmät tulisi yksilöidä laissa nykyistä tarkemmin. Lisäksi 20 a §:n 2 momentin 1 kohdassa oleva viittaus ”1 momentissa tarkoitettuun toimijaan” on FiComin mielestä epäselvä ja tulee korjata. Pykälän 1 momentissa ei käytetä

toimijan käsitettä, vaan siinä säädetään tiedonsaannista valvovilta viranomaisilta ja Finanssivalvonnalta. Perustelujen perusteella säännöksessä näyttää olevan tarkoitus viitata kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitettuun toimijaan. Tämän tulee ilmetä yksiselitteisesti pykälätekstistä.

FiCom katsoo, että 20 a §:n suhde sähköisen viestinnän luottamuksellisuuteen on arvioitava nimenomaisesti. Ehdotetun 20 a §:n nojalla samoja tietoja voisi tulla toisen viranomaisen saataville eri tarkoitusta varten. Tulisi siis säätää nimenomaisesti siitä, millä edellytyksillä voidaan saada välitys- tai sijaintitietoja taikka muita luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin kuuluvia tietoja.

FiCom katsoo, että hallintovaliokunnan on perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotetuista 20 a ja 22 §:stä.

FiComin mielestä ehdotettuja 17 a ja 18 §:ää tulee täsmentää siten, etteivät selvitys- tai tutkintatoimenpiteet saa estää tai olennaisesti haitata poikkeaman torjumista, rajaamista tai kriittisten palvelujen palauttamista. Toimenpiteet tulee sovittaa yhteen poikkeaman kohteena olevan toimijan ja toimivaltaisen valvovan viranomaisen kanssa.

Ficomin mielestä järjestelmien tarkastamista koskeva toimivalta edellyttää tarkempaa rajaamista. Todetaan, että tuotannossa olevan viestintäverkon tai muun keskeisen tuotantojärjestelmän tarkastaminen poikkeaa olennaisesti fyysisen esineen haltuunotosta. Pääsy järjestelmään voi samalla mahdollistaa välitystietojen ja joissakin tilanteissa myös luottamuksellisten viestien sisällön käsittelyn, vaikka tutkinnan tarkoituksena ei olisi viestinnän sisällön selvittäminen. Pykälään lisätty haittojen minimointia koskeva säännös on perusteltu, mutta se ei poista tarvetta täsmentää toimivaltuuksia tuotannossa olevien viestintäverkkojen ja muiden kriittisten järjestelmien osalta. Myös ”haltuunoton” ja ”järjestelmään pääsyn” välinen suhde jää epäselväksi. Turvallisuustutkinnan tarpeet voidaan tuotantojärjestelmien osalta lähtökohtaisesti toteuttaa pääsyllä tarvittaviin tietoihin ja teknisillä jäljennöksillä ilman, että järjestelmä otetaan tutkintaviranomaisen tosiasialliseen hallintaan tai sen käyttöä palvelujen ylläpitämiseen rajoitetaan. Ehdotettuja 22 ja 46 §:ää tulee FiComin mielestä täsmentää siten, että tuotannossa oleviin järjestelmiin kohdistuvat toimivaltuudet rajataan välttämättömään pääsyyn ja aineiston jäljentämiseen silloin, kun laajempi toimenpide voisi vaarantaa palvelujen jatkuvuutta. Myös sääntelyn suhde viestinnän luottamuksellisuuteen tulee arvioida nimenomaisesti.

FiComin mielestä sääntelyä olisi perusteltua täydentää siten, että toimijalle ilmoitetaan sitä koskevien tietojen luovuttamisesta Onnettomuustutkintakeskukselle, jollei ilmoittamisen lykkäämiselle ole tutkinnan turvaamiseen tai muuhun painavaan yleiseen etuun liittyvää perustetta.

FiComin mukaan lain 39 §:n rajaus siitä, että tiedonluovutusoikeudet eivät oikeuttaisi luovuttamaan erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkintaa varten saatuja salassa pidettäviä tietoja löytyy vain hallituksen esityksen perusteluista.

FiCom toteaa, että julkiseen tutkintaselostukseen ei tule sisällyttää järjestelmien turvajärjestelyjä, haavoittuvuuksia, yksityiskohtaisia lokitietoja tai muita teknisiä tietoja, joiden julkaiseminen voisi vaarantaa viestintäverkkojen tai tietojärjestelmien turvallisuutta.

FiCom otaksuu, että turvallisuustutkintalain 45 §:n 3 momentin korvaussäännös koskee vain 22 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutunutta vahinkoa ja ehdotetun 19 §:n mukaiset toimenpiteet näyttäisivät jäävän sen ulkopuolelle, tai ainakaan tämä ei käy

esityksestä selvästi ilmi. Esimerkiksi paikan eristäminen tai kielto liikuttaa laitteita, järjestelmiä tai aineistoa voi kuitenkin viivästyttää palvelujen palauttamista ja aiheuttaa vahinkoa. Poikkeuksellisesta teknisestä avustamisesta aiheutuvat kustannukset tulee FiComin mielestä korvata täysimääräisesti, ja 45 §:n 3 momentin korvaussäännös tulee ulottaa myös 19 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuviin vahinkoihin.

Oikeusministeriön vastine:

Oikeusministeriö ehdottaa, että 20 a §:n 2 momentin 1 kohdan säännös kirjoitetaan tarkemmaksi seuraavasti (kuten myös tämän vastineen alussa (s. 2) ja Onnettomuustutkintakeskuksen lausuntoon liittyvän vastineen yhteydessä on todettu): ”1) kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitetulta toimijalta, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvalta viranomaiselta ja Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:ssä tarkoitetulta valvottavalta, sekä edellä mainittujen lukuun toimivalta sellaiselta taholta, joka toteuttaa edellä mainitulle taholle kyberturvallisuuteen liittyvää toimeksiantoa, jos tieto ei ole saatavissa 1 momentissa tarkoitetulta valvovalta viranomaiselta; sekä”.

Ehdotettu 20 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuisi kyberturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitettuihin toimijoihin, jota on käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) tarkemmin. Edelleen ehdotettu 20 a §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen tiedonsaantioikeus kohdistuisi myös tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalaan kuuluvaan viranomaiseen (ks. tiedonhallintalain 3.3 §), joita ovat: 1) tasavallan presidentin kanslia, eduskunnan virastot, Puolustusvoimat, poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) tarkoitetut poliisiyksiköt, Rajavartiolaitos, Syyttäjälaitos ja Tullin rikostorjunta; 2) tuomioistuimet ja valitusasioita käsittelemään perustetut lautakunnat; 3) Puolustuskiinteistöt; 4) kunnalliset viranomaiset lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia, johon sovelletaan 4 a lukua sen hoitaessa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle lailla säädettyjä tehtäviä; 5) Suomen Pankki; 6) yliopistolaissa tarkoitetut yliopistot, ammattikorkeakoululaissa tarkoitetut ammattikorkeakoulut, Pelastusopisto sekä muut valtion opetus- ja koulutusalan laitokset; 7) julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettu turvallisuusverkon palvelutuotanto ja turvallisuusverkon palvelujen käyttö; 8) viranomaiset, jotka on perustettu yhdessä Euroopan talousalueeseen kuulumattoman maan kanssa kansainvälisen sopimuksen mukaisesti ja näissä maissa sijaitsevat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot sekä näiden verkko- ja tietojärjestelmät, siltä osin kuin tällaiset järjestelmät sijaitsevat edustuston tiloissa tai niitä ylläpidetään näissä maissa olevia käyttäjiä varten. Lisäksi tiedonsaantioikeus kohdistuisi julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun viranomaiseen (ks. tiedonhallintalain 3.7 §), jos se on yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain (310/2025) nojalla määritetty kriittinen toimija julkishallinnon toimialalla. Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n 1 momentissa valvottavalla tarkoitetaan mainitun pykälän 2–4 momentissa tarkoitettua yhteisöä, laitosta ja elinkeinonharjoittajaa.

FiComin kommenttiin ehdotetun 20 a §:n täsmentämiseen tietoryhmien osalta oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu tiedonsaantioikeus olisi sidottu välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että viitattaessa tiedonsaannin välttämättömyyteen, tietosisältöjä ei tarvitse luetella. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä"

jonkin tarkoituksen kannalta. (PeVL 14/2026 vp., s. 3, ja PeVL 12/2026 vp). Oikeusministeriö ei näillä perusteilla katso, että ehdotettua 20 a §:ää tulisi täsmentää tietoryhmien osalta.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevan osalta oikeusministeriö viittaa edellä sisäministeriön lausuntoon liittyvän vastineensa osalta toteamaansa.

Oikeusministeriö toteaa, että eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuuteen ei edellä selostetuin perustein (ks. oikeusministeriön vastineessa sisäministeriön lausuntoon) liity mainitussa säännöksessä tarkoitettua epäselvyyttä, minkä vuoksi lausunnon pyytämiseen perustuslakivaliokunnalta ei ole tarvetta.

Ehdotettujen 17 a ja 18 §:ien osalta oikeusministeriö toteaa, että lain 22 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että toimenpiteet on suoritettava siten, että ne aiheuttavat mahdollisimman vähän haittaa tutkinnan kohteena olevalle toiminnalle, eivätkä vaaranna ihmisten hengelle ja terveydelle elintärkeiden toimintojen tai yhteiskunnan kriittisten toimintojen jatkuvuutta. Oikeusministeriön mielestä tämä vastaa FiComin 17 a ja 18 §:iä koskevaan täsmentämistarpeeseen, eikä mainittuja pykäliä ole tarpeen erikseen muuttaa.

FiComin kommenttiin siitä, että tuotannossa oleviin järjestelmiin kohdistuvat toimivaltuudet tulee rajata välttämättömään pääsyyn ja aineiston jäljentämiseen silloin, kun laajempi toimenpide voisi vaarantaa palvelujen jatkuvuutta oikeusministeriö toteaa, että ehdotettuun 22 §:n toimivaltuuksien käyttöön sisältyy välttämättömyyskriteeri, joka koskee myös järjestelmään pääsemistä. Huomattavaa siis on, ettei tuotannossa olevaan järjestelmään ole välttämätöntä päästä, jos turvallisuustutkinnassa tarvittava tieto on FiComin lausunnossa mainitusti saatavissa teknisellä jäljennöksellä. Edelleen tulee ottaa huomioon, että Onnettomuustutkintakeskus todennäköisesti tutkisi erittäin vakavaa kyberturvallisuuspoikkeamaa yhteistyössä jonkin muun viranomaisen kanssa, jolloin tutkinnassa tarvittava tieto olisi saatavilla mainittuihin viranomaisiin kohdistuvan tiedonsaantioikeuden kautta.

Oikeusministeriö toteaa 46 §:ssä ehdotetun hallintopakkokeinon käyttämisen osalta, että se on viimesijainen käytettävissä oleva keino sen osalta, että tutkinnassa tarvittavat välttämättömät tiedot saataisiin. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että 46 §:ään kirjattaisiin edellytys hallintopakkokeinon käyttämisen välttämättömyydestä.

FiComin kommenttiin siitä, että sääntelyä olisi perusteltua täydentää siten, että toimijalle ilmoitetaan sitä koskevien tietojen luovuttamisesta Onnettomuustutkintakeskukselle, jollei ilmoittamisen lykkäämiselle ole tutkinnan turvaamiseen tai muuhun painavaan yleiseen etuun liittyvää perustetta, ei oikeusministeriön mielestä ole löydettävissä perusteita.

Oikeusministeriö toteaa, että lain 39 §:n rajaus siitä, että tiedonluovutusoikeudet eivät oikeuttaisi luovuttamaan erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkintaa varten saatuja salassa pidettäviä tietoja ehdotetaan nimenomaisesti säädettäväksi pykälän 1 momentissa: ”Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Onnettomuustutkintakeskus voi pyynnöstä tai oma-aloitteisesti salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muille onnettomuuden turvalli-

suustutkintaa lain mukaan suorittaville seuraavia välttämättömiä tietoja tutkinnan suorittamiseksi:". Säännöksessä ilmaisu "onnettomuuden turvallisuustutkintaa" nimenomaisesti rajaa 39 §:ssä erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan kyseisen pykälän soveltamisalan ulkopuolelle.

Turvallisuustutkintalain 27 §:ään liittyvän kommentin osalta oikeusministeriö viittaa edellä Digi- ja väestötietoviraston lausunnon osalta toteamaansa.

FiComin ehdotettua 45 §:ää koskevan kommentin (paikan eristäminen) osalta oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on turvallisuustutkintalakia koskeneessa lausunnossaan (PeVL 62/2010 vp, s. 7) todennut, että "Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentissa ehdotetulla onnettomuuspaikan eristämistä koskevalla säännöksellä rajoitetaan vähäisessä määrin perustuslain 9 §:n 1 momentissa suojattua liikkumisvapautta. Rajoitus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Oikeasuhtaisuuden kannalta on lisäksi merkityksellistä, että määräys on peruutettava heti, kun se ei ole enää tutkinnan kannalta välttämätön. Sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi." Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että paikan eristäminen saattaa tapahtua myös muun viranomaisen kuin Onnettomuustutkintakeskuksen toimesta, esimerkiksi poliisin toimesta sen tutkiessa tapahtunutta mahdollisena rikoksena. Oikeusministeriö ei pidä perustuslakivaliokunnan nimenomainen kanta kyseistä säännöstä koskien huomioiden perusteltuna muuttaa turvallisuustutkintalain 45 §:ää FiComin katsomalla tavalla.

Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna muuttaa turvallisuustutkintalain 45 §:ää myöskään sillä perusteella, että sen nojalla tulisi korvata "poikkeuksellinen tekninen avustaminen" erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman turvallisuustutkinnan yhteydessä. Oikeusministeriö korostaa, että turvallisuustutkinnan tarkoituksena on selvittää tapahtunut ja esittää mahdolliset suositukset sellaisiksi toimenpiteiksi, joilla voidaan pyrkiä varautumaan siihen, ettei vastaava tapahtuisi enää uudelleen. Vaikka turvallisuustutkinnassa saatettaisiin edellyttää erilaista teknistä avustamista tutkinnan toteuttamiseksi, avustamista ei tule pitää sen laatuisena, että siitä tulisi saada erillinen korvaus, koska tutkinnan hyöty kohdentuu myös avustavalle organisaatiolle. Oikeusministeriö myös huomauttaa, että tutkinnan kohteena oleva taho joutunee erittäin vakavan kyberturvallisuuspoikkeaman tutkinnassa tekemään "poikkeuksellista teknistä avustamista" pääsääntöisemmin sitä valvovan viranomaisen tai poliisin, kuin Onnettomuustutkintakeskuksen toimeksiannosta.