



Eduskunnan ja sen virastojen asema EU:n kyberturvallisuusedirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä taustoitusta hallituksen esityksessä tehdystä soveltamisalaratkaisusta eduskunnan ja sen virastojen osalta. Valiokunta on pyytänyt selventämään, mitkä ovat direktiivin asettamat vaatimukset tässä suhteessa ja mikä on direktiivin antama kansallinen liikkumavara. Lisäksi on pyydetty selventämään, millä tavoin lakia sovellettaisiin eduskuntaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää tilaisuudesta selventää esitystä ja tuo kunnioittavasti esiin seuraavat asiaan liittyvät näkökohdat.

Julkishallinnon toimijan määritelmä ja direktiivin soveltamisalan rajaukset

NIS2-direktiivin 2 artiklassa säädetään sen vähimmäissoveltamisalasta julkishallinnon toimijoihin. Artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan, kun toimija on julkishallinnon toimija,

- i) jonka jäsenvaltio on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti määritellyt keskustason julkishallinnon toimijaksi;
- ii) jonka jäsenvaltio on kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti määritellyt aluetason julkishallinnon toimijaksi ja joka riskiperusteisen arvioinnin perusteella tarjoaa palveluja, joiden häiriintymisellä voisi olla merkittävä vaikutus yhteiskunnan tai talouden kriittisiin toimintoihin.

Direktiivin 6 artiklan 35 kohdassa määritellään julkishallinnon toimija. Sillä tarkoitetaan jäsenvaltiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti julkishallinnon toimijaksi tunnustettua toimijaa, lukuun ottamatta oikeuslaitosta, parlamentteja ja keskuspankkeja, joka täyttää seuraavat kriteerit:

- a) se on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä sillä ole teollista tai kaupallista luonnetta;
- b) se on oikeushenkilö tai sillä on lain nojalla oikeus toimia toisen sellaisen toimijan puolesta, joka on oikeushenkilö;
- c) sitä rahoittavat pääosin valtio, alueviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, sen johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen taikka valtio, alueviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä;



d) sillä on valtuudet osoittaa luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman rajatylittävässä liikkuvuudessa.

NIS2-direktiivin 2 artiklan 7 kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta julkishallinnon toimijoihin, jotka harjoittavat toimintaa kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, mukaan lukien rikosten ennalta estäminen, tutkiminen, paljastaminen ja rikoksiin liittyvät syytetoimet. – Ehdotuksen soveltamisalaa on tällä perusteella rajattu, mutta poikkeus ei koske eduskunnan virastoja.

Keskustason julkishallinnon toimijan määrittely kansallisesti

NIS2-direktiivi ei sisällä yllä mainitun 2 artiklan 7 kohdan lisäksi sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella keskustason julkishallinnon toimijoita voitaisiin kansallisin ratkaisuin rajata pois sääntelyn soveltamisalasta. Kansallisen liikkumavaran niukkuuden johdosta direktiivin soveltamisalan määrittämisessä keskeiseksi muodostuu kysymys siitä, miten yllä viitattua keskustason julkishallinnon toimijan käsitettä tulkitaan.

Yllä todetusti NIS2-direktiivi viittaa kuitenkin kansalliseen lainsäädäntöön keskustason julkishallinnon toimijoiden määrittämiseksi. NIS2-direktiivin johdanto-osan perustelukappaleen 8 mukaan direktiivin on tarkoitus kattaa laajasti julkishallinnon toimijat ja direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätettäviä julkishallinnon aloja tulkitaan suppeasti. Kun tämä otetaan huomioon, kyse ei ole siitä, että jäsenvaltio voisi NIS2-direktiivin soveltamisalan määrittämiseksi vapaasti valita soveltamisalaan tulevat keskustason julkishallinnon toimijat vaan siitä, miten kyseisten toimijoiden asema jäsenvaltion sisäisessä oikeudessa määräytyy. Muu tulkinta merkitsisi, että direktiivin 2(7) artiklan mukainen poikkeus samoin kuin julkishallinnon toimijan määritelmään sisältyvä oikeuslaitosta, parlamentteja ja keskuspankkeja koskeva rajausta menettäisi merkityksensä.

Direktiivin soveltamisalaa määrittävä keskustason julkishallinnon toimijan käsite ei suoraan vastaa Suomen valtiosääntöoikeudellisia tai muussa kansallisessa lainsäädännössä käytettyjä käsitteitä julkisesta hallinnosta. Tästä syystä valmistelussa on jäljempänä tarkemmin kuvatusti haettu direktiivin julkishallintoa koskevan vähimmäissoveltamisalan määrittämiseksi suuntaviivoja siitä, miten kansallisia hallinnon yleislakeja sovelletaan viranomaisiin.

Tiedonhallintalain soveltaminen perustuu julkisuuslain viranomaisen määritelmään. Ehdotetun 4 a luvun soveltamisalan määrittelyssä on otettu huomioon myös se, kuinka tietosuojalakia sovelletaan viranomaisiin. Hallinnon yleislakeja ja tiedonhallintalakia sovelletaan myös eduskunnan virastoihin, minkä on katsottu merkitsevän sitä, että kyse on keskustason julkishallinnon toimijasta. Hallituksen esityksessä todetun ohella voidaan ratkaisua verrata myös julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamiseen eduskunnan virastoihin.

Ehdotuksen soveltamisala julkishallinnon toimijoiden osalta

Kuten hallituksen esityksessä (s. 269) todetaan, ehdotettua tiedonhallintalain 4 a luvun NIS2-direktiiviin perustuvaa sääntelyä sovellettaisiin lähtökohtaisesti julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin eli myös eduskunnan virastoihin sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. Tiedonhallintalain 3 §:n 3 momentissa suljettaisiin tietyt viranomaiset pois uuden 4 a luvun soveltamisalasta, mutta eduskunnan virastoja ei mainittaisi luettelossa.



Tämän muistion lopussa käsitellään ehdotetun kyberturvallisuuslain soveltamista erikseen.

Eduskunnan valtiopäivätoiminta

NIS2-direktiivin 6 artiklan 35 kohdan mukaisen julkishallinnon toimijan käsitteen ulkopuolelle jäävät kansalliset oikeuslaitokset, parlamentit ja keskuspankit.

Esityksessä on omaksuttu käsitys, jonka mukaan käsitteellä ”parlamentti” viitataan kansanedustuslaitoksen toimintaan, eli Suomessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Näin ollen myöskään tiedonhallintalakiin ehdotettu 4 a luku ei koskisi eduskunnan valtiopäivätoimintaa (hallituksen esityksen s. 269).

Eduskunnan virastojen on katsottu jäävän seuraavassa todetuin perustein parlamentin käsitteen ulkopuolelle.

Esityksen valmistelu ja parlamentteja koskevan poikkeuksen ala

Hallituksen esityksen luonnoksessa oli vielä lausuntovaiheessa omaksuttu tulkinta, jonka mukaan ”parlamentin” käsitteen johdosta olisi voitu soveltamisalan piiristä sulkea pois paitsi eduskunnan valtiopäivätoiminta myös eduskunnan virastot.¹

Lausuntoyhteenvedossa² kuvataan asiaa koskevien lausuntojen keskeiset huomiot (s. 15). Vaikka eduskunnan kanslia piti lausunnossaan eduskunnan virastot poissulkevaa soveltamisalarajausta asianmukaisena, muutettiin ratkaisua oikeuskanslerinviraston lausunnon johdosta. Oikeuskanslerinviraston lausunnon mukaan direktiivin 6 artiklan 35 kohta ei edellyttäisi jättämään eduskunnan virastoja ja eduskunnan oikeusasiamiestä uuden 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle, sillä direktiivissä käytetyllä käsitteellä ”parlamentti” viitataan kansanedustuslaitoksen toimintaan, Suomessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Eduskunnan virastot on lausunnon mukaan yleensä kansallisessa lainsäädännössä säädetty yleislakien piiriin kuuluviksi. Oikeuskanslerinvirasto kehotti jatkovalmistelussa tarkistamaan tiedonhallintalain 3 §:n säännöksiä näiltä osin.³

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 136), tiedonhallintalain uuden 4 a luvun soveltamisalaa koskevaa 3 §:ää on lausuntopalautteen johdosta muotoiltu uudelleen ja eduskunnan virastojen osalta sääntelyä muutettiin jatkovalmisteluvaiheessa siten, että mainitut virastot kuuluisivat soveltamisalaan. Oikeuskanslerinviraston esittämien näkökohtien johdosta on siten katsottu, että direktiivin ulkopuolelle jää eduskunnan valtiopäivätoiminta, kun taas eduskunnan virastot eivät kuulu parlamentteja koskevan soveltamisalapoikkeuksen alaan.

Jatkovalmistelun aikana tästä muutoksesta käytiin keskustelu valtiovarainministeriön ja eduskunnan virastojen välillä. Esitykseen myös lisättiin eräiden valtioelinten ja viranomaisien asemaa koskeva jakso 12.9. Samoin lisättiin maininta siitä, että muun muassa tästä syystä hallitus

¹ Luonnos hallituksen esitykseksi, s. 157, <https://www.lausuntopalvelu.fi/Fi/Proposal/DownloadProposalAttachment?proposalId=4433cf2a-00ca-412e-8f47-20c55031b8dd&attachmentId=21084>.

² Lausuntoyhteenveto, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2b11d230-a4ff-47be-89f9-29e396f2c7bf/03587ba9-674e-4575-90f5-e917ddf14e40/MUISTIO_20240515124812.pdf.

³ Oikeuskanslerinviraston lausunto, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2b11d230-a4ff-47be-89f9-29e396f2c7bf/1f218244-10e4-4379-813e-9f0deeb6c830/LAUSUNTO_20231201120434.PDF.



pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon ehdotuksesta näiden valtioelinten aseman kannalta (s. 272).

Ehdotuksen vertailu muuhun eduskunnan virastojen koskevaan lainsäädäntöön

Seuraavassa tuodaan esiin julkishallintoa koskevaa sääntelyä, jota sovelletaan eduskunnan virastoihin. Julkisten hankintojen sääntelyn kohdalla eduskunnan virastoja on myös pidetty nimenomaan keskushallinnon viranomaisina, mikä voitaneen rinnastaa NIS2-direktiivissä tarkoitettuihin keskustason julkishallinnon toimijoihin.

- Henkilötietojen suoja

Ehdotuksen mukainen ratkaisu, jonka mukaan eduskunnan virastot olisivat sen soveltamisalassa, vastaa tietosuojalain soveltamisalaa.

Eduskunnan valtiopäivätoiminta on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti (PeVL 14/2018 vp) rajattu tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolelle (tietosuojalaki 2 § 2 mom.). Eduskunnan virastot kuuluvat muutoin tietosuojalain soveltamisalaan.

NIS2-direktiivin ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisaloissa on kuitenkin selvä ero siinä, että direktiivistä poiketen tietosuoja-asetus ei sulje parlamentteja sen soveltamisalan ulkopuolelle. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on oikeuskäytännössään omaksunut suppean tulkinnan tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta (tuomio 9.7.2020, C-272/19, Land Hessen, 74 kohta). Lisäksi EUT on tulkinnut tietosuoja-asetuksen sisältämää kansallista turvallisuutta koskevaa poikkeusta soveltamisalasta kapeasti. Tänä vuonna antamassaan ratkaisussa EUT totesi, että yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti myös parlamentin toimeenpanoa koskevaa valvontavaltaansa käyttäessään perustaman tutkintavaliokunnan toimintaan (tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto) C-33/221, Österreichische Datenschutzbehörde, 40–42 ja 50–51 kohta). Säädösten soveltamisalan eroista johtuen näistä ratkaisuista ei voi suoraan päätellä, mitä ”parlamentti” käsitteenä kattaa NIS2-direktiivissä, mutta lähtökohtaisesti unionin soveltamisalan poikkeuksia tulkitaan suppeasti.

- Hallinnon yleislait

Kuten ehdotuksessa todetaan, perustuslakivaliokunta on todennut tietosuojalain hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 14/2018 vp, että lähtökohtaista estettä ei ole sille, että hallintoa koskevat yleislait ulotetaan koskemaan eduskunnan virastoja (hallituksen esitys, s. 269). Kuten edellä tuotiin esiin, eduskunnan virastot onkin yleensä kansallisessa lainsäädännössä säädetty hallinnon yleislakien piiriin kuuluviksi. Tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sen sijaan valtiopäivätoiminnan rajaaminen ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle oli edellytyksenä sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/2018 vp, s. 11).

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti viranomaisilla, joihin lakia sovelletaan, tarkoitetaan myös eduskunnan virastoja ja laitoksia. Julkisuuslaissa eduskunnan virastoilla ja laitoksilla on tarkoitettu samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003). Lain 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos, joka käyttää nimeä Ulkopoliittinen instituutti.



Julkisuuslakia ei sovelleta eduskunnan eikä sen toimielimien toimintaan, vaan niissä julkisuus määräytyy perustuslain ja eduskunnan työjärjestyksen mukaan. Julkisuuslaki ei siten koske eduskunnan täysistunnon ja valiokuntien toimintaa. (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Helsinki 2020, s. 135.)

- Julkiset hankinnat

EU:n hankintadirektiivissä (2014/24/EU) käytetään "keskushallinnon viranomaisen" käsitettä, joka vaikuttaa sovellettaviin hankintojen kynnysarvoihin. Hankintadirektiivissä keskushallinnon viranomaisilla tarkoitetaan direktiivin liitteessä I mainittuja hankintaviranomaisia ja, jos kansallisella tasolla on tehty korjauksia tai muutoksia, niiden tilalle tulleet yksiköjä. Liitteessä mainitaan valtiontalouden tarkastusvirasto mutta ei muita eduskunnan virastoja. Liitteen luettelo on kuitenkin ohjeellinen, koska tosiasiallinen hankintayksikön toiminnan luonne on ratkaiseva harkittaessa sitä, onko kyseessä valtion keskushallintoviranomainen hankintadirektiivin ja hankintalain tarkoittamalla tavalla (HE 108/2016 vp).

Hankintalain esitoissa (HE 108/2016 vp) todetaankin, että "[v]altion keskushallintoviranomaisina pidetään muun muassa valtioneuvostoa, ministeriöitä, ministeriöiden välittömään alaisuuteen tai niiden hallinnonalalle muuten kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä sekä eduskunnan alaisuuteen kuuluvia virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä sekä tuomioistuimia."

Ehdotus on siten soveltamisalaratkaisun kannalta linjassa hankintalainsäädännön soveltamisen ja kansallisen tulkinnan kanssa. Vaikka hankintadirektiivin ja NIS2-direktiivin käsitteistöissä on eroja, lienee perusteltua tulkita keskustason julkishallinnon toimijan (public administration entity of central government) käsitettä keskushallinnon alan suhteen lähtökohtaisesti samoin kuin hankintalainsäädännön valtion keskushallinnon viranomaisen (central government authority) käsitettä. NIS2-direktiivin mukaiseen käsitteeseen sisältyy kuitenkin myös muita osatekijöitä, joita käsitellään jäljempänä.

Julkishallinnon toimijan määritelmän muut osatekijät

Edellä todetusti direktiivin määritelmä edellyttää, että julkishallinnon toimija täyttää seuraavat kriteerit: a) se on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä sillä ole teollista tai kaupallista luonnetta; b) se on oikeushenkilö tai sillä on lain nojalla oikeus toimia toisen sellaisen toimijan puolesta, joka on oikeushenkilö; c) sitä rahoittavat pääosin valtio, alueviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, sen johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen taikka valtio, alueviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä; d) sillä on valtuudet osoittaa luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman rajatylittävässä liikkuvuudessa.

Eduskunnan virastot täyttävät ilmeisesti kriteerit a–c. NIS2-direktiivin julkishallinnon toimijan määritelmään sisältyvä luettelo on kohdiltaan a–c olennaisesti sama kuin EU:n hankintadirektiivin mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän osatekijät.

Niiden lisäksi NIS2-direktiivissä edellytetään d luetelmakohdassa, että toimijalla on "valtuudet osoittaa luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman rajatylittävässä liikkuvuudessa". Tämän kriteerin täyttyminen eduskunnan virastojen osalta on



tulkinnanvaraisempaa kuin kriteerien a–c. Kuten Ruotsin NIS2-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa selvityksessä on katsottu, voidaan kriteeriä itsessään pitää epäselvänä.⁴

Kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteena oleva soveltamisalan laajentaminen NIS1-direktiivin nähdessä, ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta pyrkiä tulkitsemaan määritelmää suppeasti. Valmistelun aikana lähtökohtana on pidetty, että kriteerin voidaan olettaa täyttyvän, jos toimijalla on toimivalta tehdä hallintopäätöksiä, joilla on vaikutusta päätöksen kohteen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Näyttää siltä, että ainakin hankintalainsäädännön puitteissa (julkiset hankinnat) myös eduskunnan virastoissa tehdään tai voidaan tehdä hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat henkilöiden oikeuksiin tavaroiden ja palvelujen rajatylittävässä liikkuvuudessa. Näin ollen on perusteltua katsoa, että myös kriteeri d täyttyisi eduskunnan virastojen kohdalla.

Kaiken yllä esitetyn perusteella ministeriö arvioi, että eduskunnan virastojen voitaisiin tulkita jäävän NIS2-direktiivin velvoittavan vähimmäissoveltamisalan ulkopuolelle vain seuraavissa tapauksissa:

- a) eduskunnan virastoilla ei yllä olevasta arviosta poiketen katsottaisi olevan d luetelmakohdan mukaista päätösvaltaa tai
- b) erotuksena hankintalakiin ja muihin hallinnon yleislakeihin eduskunnan virastoja ei pidettäisikään NIS2-direktiivin kontekstissa keskustason julkishallinnon toimijoina.

Kuvatun tulkinnan tapahtuessa eduskunnan alainen virasto ei siten täyttäisi NIS2-direktiivin soveltamisalaa määrittävää (keskustason) julkishallinnon toimijan määritelmää. Muussa tapauksessa ministeriön arvio on, että asiaan ei liity direktiiviin sisältyvää kansallista liikkumavaraa.

Ruotsin selvityksessä ehdotettu soveltamisalaratkaisu

Ruotsin selvityksessä SOU 2024:18 on päädytty esittämään toisenlaista ratkaisua Ruotsin eduskunnan virastojen kannalta. Selvityksessä ehdotetaan suljettavaksi ehdotettavan lain soveltamisalasta eduskunnan alaiset viranomaiset (Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän, Sveriges Riksbank, Riksdagsförvaltningen), kun taas soveltamisalaan kuuluisivat hallituksen (regeringen) ohjauksen alaiset viranomaiset (s. 128–129 ja 365–366). Suomalainen lähin vastine tälle vaikuttaisi olevan jako valtioneuvoston alaiseen hallintoon erotuksena eduskunnan virastoista. Tämä saattaa johtua siitä, että direktiivien kieliversioissa on eroavaisuuksia. Ruotsinkielinen käännös direktiivistä on jossain määrin erilainen kuin suomenkielinen, joka käyttää hallitukseen viittaavan käsitteen sijasta julkishallinnon käsitettä. Ruotsinkielisessä direktiivin toisinnossa liitteen I 10 kohta kuuluu seuraavasti: ”Offentliga förvaltningsentiteter hos nationella regeringar såsom de definieras av en medlemsstat i enlighet med nationell rätt.”⁵ Suomenkielisessä: ”Keskustason julkishallinnon toimijat, sellaisina kuin jäsenvaltio on ne kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrittänyt.” Englanninkielisessä puolestaan seuraavasti: ”Public administration entities of central governments as defined by a Member State in accordance with national law.” Ranskankielisessä toisinnossa taas käytetään käsitettä ”pouvoirs publics centraux”.

⁴ Nya regler om cybersäkerhet, SOU 2024:18, s. 130, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/03/sou-202418/>.

⁵ Ks. SOU 2024:18, s. 129, jossa todetaan, että ”Ordet ”hos” bör också exkludera myndigheter som lyder under riksdagen, dvs. Riksrevisionen, JO, Sveriges Riksbank och Riksdagsförvaltningen.”



Ruotsin hallituksen esitystä ei ole vielä saatavilla, joten on epävarmaa, kuinka Ruotsissa lopulta tulkitaan NIS2-direktiiviä eduskunnan virastojen osalta. Muiden verrokkimaiden ratkaisusta ei ole tätä taustoitusta laadittaessa ollut käytettävissä tietoja.

Riippumatta siitä, miten direktiivin mukaista parlamentin käsitettä olisi tulkittava, keskushallinnon toimijoiden määräytyminen siis tapahtuu kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Aiempana todetusti, vaikka myös hankintadirektiivin kohdalla käytetään central government -käsitettä, ei käsitteen ole hankintalainsäädännön alallakaan Suomessa katsottu rajaavan eduskunnan virastoja pois soveltamisalasta. Vastaava ratkaisu on omaksuttu myös tietosuolaissa.

Se, että keskustason julkishallinnon toimijan käsite määräytyy kansallisen lainsäädännön mukaisesti, voi merkitä, että jäsenvaltioiden välille syntyy niiden kansallisten oikeusjärjestelmien eroista johtuen eroavuuksia myös siinä suhteessa, mihin julkishallinnon toimijoihin direktiivi tulee kussakin jäsenvaltiossa sovellettavaksi.

Ehdotettujen velvoitteiden noudattamisen valvonta

Valvontaviranomaisen toimivaltaa koskevat rajoitukset

Edellä todetun perusteella ehdotus on laadittu siten, että tiedonhallintalain uusi 4 a luku soveltuisi eduskunnan virastoihin. Näin olisi lähtökohtaisesti siitä huolimatta, että eduskunnan virastojen tietojärjestelmät tukevat osin myös valtiopäivätoimintaa. Velvoitteet ja valvonta kohdistuisivat ehdotuksen nojalla toiminnassa käytettäviin viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien kyberriskien hallintaan. Ehdotuksen soveltamisella eduskunnan virastoihin arvioidaan olevan positiivinen vaikutus tietoturvaan samoin kuin muiden julkishallinnon toimijoiden kohdalla.

Ehdotuksen johdosta syntyy tilanteita, joissa osa valvottavan toimijan toiminnasta jää soveltamisalan ulkopuolelle. Valvontaviranomaisen tehtävänä on yksittäistapauksessa ratkaista, mikä osa toiminnasta jää soveltamisalan ulkopuolelle. 2. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan 4 a lukua sovellettaisiin julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) tarkoitettuun turvallisuusverkon palvelutuotantoon ja turvallisuusverkon palvelujen käyttönä pidettävään viranomaisen toimintaan vain, jos viranomainen on CER-direktiivissä tarkoitettu kriittinen toimija. Ehdotusta ei siten lähtökohtaisesti sovellettaisi siihen osaan toimijan toiminnasta, joka on turvallisuusverkon palvelujen käyttöä. Tämäkin poikkeus voisi tulla sovellettavaksi eduskunnan virastojen toiminnassa.

Ehdotetun tiedonhallintalain 18 i §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus ei koskisi salassa pidettäviä tietoja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua turvallisuusverkon palvelutuotannosta tai palvelujen käytöstä eikä tietoja, joiden luovuttaminen vaarantaisi maanpuolustusta tai kansallista turvallisuutta taikka olisi vastoin niihin liittyvää tärkeää etua. Vastaava rajoitus koskisi tarkastusoikeutta (18 j § 3 mom.). Nämä rajoitukset voisivat tapauskohtaisesti tulla sovellettavaksi myös eduskunnan virastoihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontaa koskevat erityiset rajaukset

Vaikka ehdotusta sovellettaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, Liikenne- ja viestintäviraston valvontatoimivaltuuksia tai tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta ei ehdotetun tiedonhallintalain 3 §:n 4 momentin mukaan sovellettaisi eduskunnan oikeusasiamiehen eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan (hallituksen esitys, s. 270).



Ehdotettu sääntely vastaa tietosuojalain 14 §:n 2 momentissa noudatettua sääntelytapaa, jossa oikeuskanslerinviraston lausunnossa toteamin tavoin ylimpien laillisuusvalvojen toiminnan valvonta suljetaan nimenomaisilla säännöksillä muun viranomaisvalvonnan ulkopuolelle.⁶ Ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti tämä tarkoittaisi, että ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan ei sovellettaisi miltei osin valvontaa tai valvovan viranomaisen toimivaltuuksia (s. 212).

Ehdotuksessa tätä valvontatoimivallan rajausta perustellaan eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslaissa säädetyllä asemalla, jonka perusteella valtion keskushallintoon kuuluvien viranomaisten ohjaustoimivaltaa ei voida ulottaa näiden organisaatioiden sisäisen hallinnon ohjaukseen tai lainkäyttöön (esim. PeVL 46/2010 vp ja PeVL 14/2028 vp) (s. 270).⁷

NIS2-direktiivissä lähtökohtana on julkishallinnon toimijoidenkin osalta, että valvontaviranomaisen toimivaltuudet ulottuvat kaikkiin soveltamisalassa oleviin toimijoihin. Direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä kansallisesta liikkumavarasta, joka mahdollistaisi valvontatoimivaltuuksien rajaamisen tiettyjen, direktiivin soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden kohdalla. NIS2-direktiivin 31 artiklan 4 kohdan mukaan valvontaan velvoittamisella ei kuitenkaan rajoiteta kansallisten lainsäädäntö- ja toimielinkehysten soveltamista. Johdanto-osan kohdassa 124 todetaan vastaavasti, että julkishallinnon toimijoiden suhteen valvontavaltuuksia olisi käytettävä kansallisten lainsäädäntö- ja toimielinkehysten mukaisesti.

Tämä mahdollistaa ministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksen mukaisen, ylimpien laillisuusvalvojen perustuslailliseen asemaan perustuvan rajoituksen valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin. Valmistelussa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuojalakiehdotusta koskeva lausunto, jossa edellytettiin, että ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa (PeVL 14/2018 vp; hallituksen esitys, s. 270–271). Toisin kuin tietosuoja-asetuksen 55, 57 ja 58 artiklat, NIS2-direktiivin 31(4) artikla itsessään jo näyttää tunnistavan, että kansallisessa täytäntöönpanossa voi olla tarpeen tehdä esimerkiksi kansallisten perustuslakien erityispiirteiden edellyttämiä mukautuksia.

Kyberturvallisuuslain soveltaminen

Tiedonhallintalain soveltamisalaan kuuluva viranomainen voi kuulua myös kyberturvallisuuslain soveltamisalaan, mikäli se harjoittaisi toimintaa NIS 2 -direktiivin ja kyberturvallisuuslain liitteessä tarkoitettulla toimialalla (hallituksen esitys, s. 140). Ehdotettuun kyberturvallisuuslakiin ei sisälly erityisiä soveltamisalarajauksia eduskunnan, sen virastojen tai ylimpien laillisuusvalvojen osalta. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, tämä on tarpeetonta, koska eduskunnan virastot eivät tarjoa palveluja kyberturvallisuuslain liitteissä tarkoitetuilla toimialoilla eivätkä siten tulisi lain soveltamisalaan (s. 271).

Kattavuuden vuoksi ehdotuksen 35 §:ssä säädettäisiin joka tapauksessa, että seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, hyvinvointialueille eikä -yhtymille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille,

⁶ Oikeuskanslerinviraston lausunto, s. 2, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/2b11d230-a4ff-47be-89f9-29e396f2c7bf/1f218244-10e4-4379-813e-9f0deeb6c830/LAUSUNTO_20231201120434.PDF.

⁷ Perustuslakivaliokunta katsoi tietosuojalakiehdotusta käsitellessään, että ehdotusta oli muutettava siten, että ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaissa tarkoitetun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa (PeVL 14/2018 vp).



tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelisluterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.