



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

Hallituksen esitys eduskunnalle kyberturvallisuusdirektiivin (NIS 2) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

25.9.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallitussihteeri Veikko Vauhkonen

Esityksen tavoite ja tausta

- Tavoitteena on vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisillä toimialoilla.
- Tavoitteena on vähentää kyberhäiriöiden määrää ja välttää kyberturvallisuuteen liittyvien poikkeamien aiheuttamia keskeytyksiä ja häiriöitä yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisille palveluille ja toiminnoille.
- Esityksen valmisteluun on johtanut EU:n uusi kyberturvallisuudirektiivi (NIS 2), joka edellyttää jäsenvaltioita saattamaan sen täytäntöönpanemiseksi tarpeelliset säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä 17.10.2024 mennessä ja soveltamaan niitä viimeistään 18.10.2024 alkaen.
- Kyberturvallisuudirektiivi kumoaa verkko- ja tietoturvadirektiivin, jossa vastaavista velvoitteista säädettiin aiemmin. Keskeisinä erona kyberturvallisuutta koskevien velvoitteiden soveltamisala laajenee ja velvoitteista säädetään tarkkarajaisemmin.
- Kansallisen täytäntöönpanon valmistelua on tehty kahdessa poikkihallinnollisessa työryhmässä.

Keskeiset ehdotukset

- Uusi kyberturvallisuuslaki, jossa säädettäisiin NIS 2 -direktiivin edellyttämistä kyberturvallisuutta koskevista riskienhallinta- ja raportointivelvoitteista sekä viranomaistehtävistä.
- Julkishallintoon kohdistuvista velvoitteista säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa, uudessa 4 a luvussa.
- Lähtökohtana direktiivin vähimmäistason edellytykset; ei kansallisia lisäyksiä soveltamisalaan tai velvoitteiden tasoon.
- Valvontamalli: velvoitteiden valvonta toimialakohtaisille viranomaisille verkko- ja tietoturvadirektiivin valvontaa jatkaen.
 - Liikenne- ja viestintävirasto, Energiavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Etelä-Savon ELY-keskus, Ruokavirasto, Valvira ja Fimea. Liikenne- ja viestintävirastolla koordinoiva ja keskitetyn yhteyspisteen rooli.
- Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus vastaisi tietoturvaloukkauksia tutkivan ja niihin reagoivan CSIRT-yksikön tehtävistä.
- Hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi seuraamusmaksulautakunta, joka koostuisi sivutoimisista valvovien viranomaisten nimeämistä jäsenistä. Hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi direktiivin alin sallima enimmäismäärä. Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä julkishallinnon toimijalle.
- Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa pantaisiin täytäntöön verkkotunnusrekisteriä koskeva artikla. Toimialakohtaisista laeista ehdotetaan kumottavaksi vanhan verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanosäännöksiä sekä tehtäväksi eräitä kyberturvallisuuslain johdosta tarpeellisia lainsäädäntötekniisiä muutoksia.



Kyberturvallisuuslaki

1 luku – Soveltamisala ja yleiset säännökset

2 luku – Velvoitteet riskienhallinnasta ja poikkeamista ilmoittamisesta

3 luku – CSIRT-yksikkö ja sen tehtävät

4 luku – Velvoitteiden valvonta

5 luku – Hallinnollinen seuraamusmaksu

6 luku – Muut säännökset

- Mm. kyberturvallisuusstrategian ja laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja -kriisien hallintasuunnitelman laatiminen.

Liitteet I ja II: Soveltamisalaan kuuluvien toimialojen ja toimijatyyppeiden määrittäminen

Perustuslain kannalta merkitykselliset ehdotukset

- Esityksen valmistelussa on arvioitu tarpeelliseksi pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunto esitykseen sisältyvän haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävän viestin käsittelyä koskevan ehdotuksen johdosta sekä eräiden valtioelinten ja viranomaisten asemasta esitetyn arvion johdosta.
- Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia suhteessa
 - perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuteen
 - perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestinnän suojaan
 - perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan
 - perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen
 - perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan
 - perustuslain 80 §:ssä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädettyyn
 - perustuslain 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettyyn

Luottamuksellisen viestin suoja

- Viranomaisen tiedonsaantioikeus (1. lakiehdotuksen 28 § 2 mom. ja 2. lakiehdotuksen 18 i § 2 mom.) välitystiedosta, sijaintitiedosta ja haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävästä viestistä, jos se on välttämätöntä kyberturvallisuuslaissa säädetyn velvoitteen noudattamisen valvontaa varten.
- Viranomaisen (CSIRT-yksikkö) koordinoimat kyberturvallisuustietojen vapaaehtoiset jakamisjärjestelyt (1. lakiehdotuksen 23 §) kyberuhkien ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi, poikkeamien hallitsemiseksi ja niiden vaikutusten lieventämiseksi. Tiedon luovuttaminen kyberuhkaan tai poikkeamaan liittyvästä välitystiedosta tai haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävästä viestistä.
- Välitystiedon tai haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävään viestiin liittyvän tiedon käsittelyn ja luovuttamisen tarve kohdistuu ennen kaikkea haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn teknisiin ominaisuuksiin, teknisiin jälkiin tai muuhun kyberuhkaan tai poikkeaman toteuttamiseen liittyvään tekniseen tietoon.
- Koska kyse on tietokoneiden, laitteiden tai ohjelmistojen välisestä sähköisestä viestinnästä, tekniset tiedot ovat usein kiinteänä ja erottamattomana osana sähköisiä viestejä tai siihen sisältyvää haitallista tietokoneohjelmaa tai käskyä tavalla, jossa tekniset tiedot voivat olla tulkittavissa osaksi viestin sisällöksi luettavaa tietoa, vaikka kyse ei olisi viestin semanttisesta sisällöstä.
- Hallituksen esityksen valmistelussa on päädytty arvioon, jossa kyberhyökkäyksen toteuttamiseksi luodun haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viestin käsittelyä voitaisiin ehdotuksien osalta arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti, mm. sen teknisten haittaohjelmaan liittyvien ominaisuuksien taikka automatisoidusti luodun sisällön osalta ja viestinnän osapuoliksi luettavien luonnollisten henkilöiden välisen sisällön puutteen vuoksi
- Ratkaisevaa on perustuslakivaliokunnan tulkinta siitä, nauttiiko haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti luottamuksellisen viestinnän suojaa perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisena luottamuksellisena viestintänä siten, että perustuslain 10 § momentissa olevaa erityistä lakivarausta on sellaisenaan sovellettava, vai onko kysymys suojan ydinalueen ulkopuolelle sijoittuvasta toiminnasta, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti.
- Ehdotuksilla pyritään suojaamaan niitä oikeushyviä, jotka ovat riippuvaisia viestintäverkon tai tietojärjestelmän toiminnan häiriöttömyydestä.

Eräiden valtioelinten ja viranomaisten asema

- Hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu, että NIS 2 –direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää eduskunnan valtiopäivätoiminta, kun taas eduskunnan virastot eivät kuulu parlamentteja koskevan soveltamisalapoikkeuksen alaan.
- Direktiivin soveltamisalaa määrittävä keskustason julkishallinnon toimijan käsite ei suoraan vastaa Suomen valtiosääntöoikeudellisia tai muussa kansallisessa lainsäädännössä käytettyjä käsitteitä julkisesta hallinnosta.
- Valmistelussa on haettu direktiivin julkishallintoa koskevan vähimmäissoveltamisalan määrittämiseksi suuntaviivoja siitä, miten kansallisia hallinnon yleislakeja sovelletaan viranomaisiin.
- Hallituksen esityksessä on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan käsitteellä ”parlamentti” viitataan kansanedustuslaitoksen toimintaan, eli Suomessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan.
- Eduskunnan virastojen on näin ollen katsottu jäävän parlamentin käsitteen ulkopuolelle eli direktiivin velvoittavan soveltamisalan alaan.

Muita perustuslain kannalta merkityksiä ehdotuksia

- Ulkopuolisen asiantuntijan apuna käyttäminen julkisen hallintotehtävän suorittamisessa (1. lakiehdotus 29 §)
- Soveltamisalaan kuuluvan toimijan ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle (1. lakiehdotuksen 41)
- Luvanvaraisessa toiminnassa toiminnan rajoittamista tai luvan peruuttamista koskevat viranomaisen toimivaltuudet.
- Johdon toiminnan määräaikainen kieltä (1. lakiehdotuksen 32 §).
- Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen (1. lakiehdotuksen 5 luku)

Perustuslain kannalta merkityksellisten ehdotuksien arvioidaan olevan täsmällisiä, tarkkarajaisia, ja perustellussa suhteessa niiden tarkoitukseen ja suojeltavaksi pyrittäviin oikeushyviin nähden. Ehdotuksilla ei puututa perustuslaissa turvattujen oikeuksien ydinalueelle. Ehdotettu sääntely on rajattu siihen laajuuteen, jota NIS 2 -direktiivin täytäntöönpano vähimmäistasolla edellyttää ja jonka on katsottava olevan sen taustalla olevien tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä ja oikeasuhtaista