

Tuomas Ojanen

11.12.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 57/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kyberturvallisuudirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Pääasiallinen sisältö ja lausunnon ala

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kyberturvallisuuslaki, minkä lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita lakeja, kuten julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ([906/2019](#), jäljempänä tiedonhallintalaki), johon ehdotetaan lisättäväksi julkishallinnon toimialaa koskevat säännökset.

Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön EU:n kyberturvallisuudirektiivi (ns. *NIS 2 -direktiivi*). Direktiivin tavoitteena on vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiksi katsottujen sektoreiden ja toimijoiden osalta velvoittamalla jäsenvaltiot asettamaan direktiivin soveltamisalaan kuuluville toimijoille velvoittavia riskienhallintatoimia kyberturvallisuushäiriöiden varalta. Direktiivin täytäntöönpano ehdotetaan tehtäväksi sen vähimmäistason mukaisesti ja kansallinen liikkumavara täysimääräisesti hyödyntäen.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani ensisijaisesti ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan sekä sääntelyn soveltamisalasta suhteessa eduskuntaan. Hallituksen esityksen ohella olen saanut arviotani varten perustuslakivaliokunnan päätöksen mukaisesti valiokunnan asiassa ministeriöltä ja eduskunnan tietohallintopäälliköltä saadun selvityksen.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisala suhteessa eduskuntaan

Ehdotettua tiedonhallintalain 4 a luvun *NIS 2* -direktiiviin perustuvaa sääntelyä sovellettaisiin lähtökohtaisesti julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viranomaisiin, kuten 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.

NIS 2 -direktiivin 6 artiklan 35 kohdassa tarkoitetaan '*julkishallinnon toimijalla*' jäsenvaltiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti julkishallinnon toimijaksi tunnustettua toimijaa, lukuun ottamatta oikeuslaitosta, parlamentteja ja keskuspankkeja. *NIS 2* -direktiivin 6 artiklan 35 kohdan mukaisen julkishallinnon toimijan käsitteen ulkopuolelle jäävät siis kansalliset oikeuslaitokset, parlamentit ja keskuspankit.

Esityksessä on omaksuttu käsitys, jonka mukaan käsitteellä "parlamentti" viitataan

kansanedustuslaitoksen toimintaan, so. eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Näin ollen myöskään tiedonhallintalakiin ehdotettu 4 a luku ei koskisi eduskunnan valtiopäivätoimintaa (s. 269).

Nähdäkseni tästä esityksessä omaksutusta käsityksestä ei ole huomauttamista perustuslain kannalta, koska eduskunnan asemesta ylimpänä valtioelimenä ja EU-oikeuden rajatusta soveltamisalasta seuraa, että eduskunnan valtiopäivätoiminta rajataan pois ehdotetun sääntelyn soveltamisalalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp). Rajauksesta ei ole huomauttamista myöskään EU-oikeuden kannalta.

Kansallisten parlamenttien toiminnan rajaaminen EU-lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on tavanomaista EU-lainsäädännössä ja sitä täytäntöönpaneavassa kansallisessa lainsäädännössä. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentin mukaan eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin yhdenvertaisuuslain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain, kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana. On selvää, että eduskunnan valtiopäivätoiminnot eivät voi olla viranomaisvalvonnan kohteena (HE 19/2014 vp s. 84).

Vastaavanlainen soveltamisalarajauksen kvalifointi koskee myös esimerkiksi tuomioistuimia. Yhdenvertaisuuslain 18 §:n 3 momentissa rajattiin valvontaa koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle myös mm. tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten toiminta. Yhdenvertaisuuslain muutosten tultua voimaan 1.6.2023 yhdenvertaisuuslakiin on lisätty 18 §:ään uusi 5 momentti, jossa on tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä koskeva valvontarajaus ja sen kvalifointi niin, että rajaus koskee vain tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten lainkäyttötoimintaa.

Siinä missä esityksessä on katsottu, että direktiivin ulkopuolelle jää eduskunnan valtiopäivätoiminta, esityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, ettei parlamentteja koskevan poikkeuksen ala koske eduskunnan virastoja.

Näin ollen ehdotettua tiedonhallintalain 4 a luvun NIS 2 -direktiiviin perustuvaa sääntelyä sovellettaisiin eduskunnan virastoihin. Esityksessä ja ministeriön selvityksessä myös katsotaan, ettei direktiivi jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella eduskunnan virastot voitaisiin ehdotettavassa direktiivin täytäntöönpanosääntelyssä rajata pois sääntelyn soveltamisalasta (ks. esim. selvitys, s. 6-7).

Nähdäkseni tätä esityksessä omaksuttua tulkintaa soveltamisalasta voidaan pitää perusteltuna EU-oikeuden kannalta perusteilla, joista tehdään selkoa esimerkiksi ministeriön selvityksessä.

Ministeriön selvityksessä kuitenkin myös katsotaan, että siltä osin kuin eduskunnan virastojen tietojärjestelmät ovat yhteisiä valtiopäivätoimintaan järjestettävien tietojärjestelmien kanssa, direktiivissä sallitun liikkumavaran puitteissa olisi sallittua rajata valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa siltä osin kuin on kysymys eduskunnan virastojen tietojärjestelmistä, jos perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnan valtiopäivätoiminnan perustuslaillinen asema sitä edellyttää. (s. 8)

Eduskunnan virastojen tietojärjestelmät tukevat eduskunnan valtiopäivätoimintaa. Lisäksi ainakin eduskunnan kanslian antaman selvityksen mukaan erottelu eduskunnan

valtiopäivätoiminnan ja eduskunnan hallinnollinen kanslian viranomaistoiminnan välillä ei ole käytännössä mahdollista tietojenkäsittelyn osalta. Jos tämä pitää paikkansa, perustuslakivaliokunnan olisi syytä edellyttää valvontaviranomaisen valvontatoimivallan rajaamista siltä osin kuin on kysymys eduskunnan virastojen tietojärjestelmistä.

Luottamuksellisen viestin suoja

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujaksossa on tehty selkoa ehdotettavasta sääntelystä perustuslain 10 §:ssä turvautun luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (s. 247-249). Samoin ministeriön selvityksessä on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä luottamuksellisen viestin perustuslaillisen suojan kannalta. Viittaen tarkemmin esityksestä ja selvityksestä ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen mukaan esitykseen sisältyvien haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävän viestin käsittelyä koskevien ehdotuksien perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta ratkaisevaa on 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. Kuten esityksessä todetaan, kysymyksestä on niukasti lainvalmisteluasiakirjoja, perustuslakivaliokunnan aineistoa tai muuta tulkinta-aineistoa.

Kysymystä on tarkasteltu esityksen sivuilla 249-251 sekä ministeriön selvityksessä (ks. s. 3-5).

Esityksen valmistelussa on päädytty arvioon, jonka mukaan kyberhyökkäyksen toteuttamiseksi luotu haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti ei kuuluisi viestinnän luottamuksellisuuden suojan ydinalueelle, etenkin sen teknisten haittaohjelmaan liittyvien ominaisuuksien taikka automatisoidusti luodun sisällön osalta, viestinnän osapuoliksi luettavien luonnollisten henkilöiden välisen sisällön puutteen vuoksi. Näin ollen kysymys ei olisi esityksen mukaan perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua luottamuksellisesta viestinnästä lopputuloksella, että sen käsittelystä voitaisiin säätää esityksen mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentista riippumatta. Haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävän viestin käsittelyä koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuutta olisi esityksen mukaan arvioitava perustuslain yleisten rajoitusedellytysten kautta siten, että sääntely on välttämätöntä, asianmukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltavien hyväksyttävien ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi. (ks. myös ministeriön selvitys s. 5)

En omaa riittävää asiantuntemusta arvioida, millaisia viestejä/viestintää haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti voi käytännössä pitää sisällään. Tämä vaikeuttaa huomattavasti haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävän viestin käsittelyä koskevien sääntelyehdotusten arviointia perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momenttien kannalta.

Esityksen säätämistäjärjestysjaksoa voidaan kritisoida myös siitä, ettei siinä ole tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta. Epäselväksi myös jää, missä määrin direktiivin täytäntöönpano edellyttää säännösehdotuksia, jotka tuovat esiin kysymyksen luottamuksellisen viestin suojasta perustuslain 10 §:n kannalta.

Esityksessä on kuitenkin tarkasteltu, millaisista viesteistä haitallisen tietokoneohjelman ja käskyn sisältävässä viestissä on kyse (ks. erit. s. 250). Ministeriön selvityksessä on tehty lisää selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:ään, haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävästä viestistä sekä valvontaviranomaisen valvontatoimintaan liittyvästä tiedonsaantitarpeesta (s. 3-6). Ministeriön selvityksen mukaan "(t)iedonsaantioikeus ei ...kohdistuisi muuhun sähköiseen viestintään tai sähköiseen viestiin kuin sellaiseen, joka sisältää haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn." (s. 4).

Olettaen, että ministeriön toteamus todella pitää paikkansa, ja ottaen huomioon myös esityksen sivuilla 250-251 esitetty, voidaan katsoa, ettei haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti/viestintä nauti perustuslain 10.2 §:n mukaista perusoikeussuojaa, ja ettei valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeus tällöin kohdistu perustuslain suojaa nauttivaan luottamukselliseen viestiin. Korostan kuitenkin tähän johtopäätelmään liittyvää epävarmuutta.