Olli Mäenpää
13.10.2023

Perustuslakivaliokunnalle

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (kybersolidaarisuussäädös ja kyberturvallisuusasetuksen muuttaminen) (U 20/2021 vp)**

U-kirjelmässä tehdään selkoa kahdesta toisiinsa liittyvästä asetusehdotuksesta. Komission 18.4.2023 tekemän kybersolidaarisuusasetusta koskevan ehdotuksen (COM/2023/209 final) tavoitteet liittyvät kyberhyökkäysten lisääntymiseen ja niistä aiheutuviin kyberturvallisuuden häiriöihin, jotka edellyttävät parempaa varautumista ja jäsenvaltioiden solidaarista yhteistyötä. Tätä asetusehdotusta täydentää komission ehdotus (COM/2023/208 final) kyberturvallisuusasetuksen muuttamiseksi, jossa lisättäisiin tietoturvapalvelun tarjoajat kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

Ehdotuksen yleisistä tavoitteista ja tarkemmasta sisällöstä tehdään selkoa valtioneuvoston kirjelmässä. Siinä selvitetään ja arvioidaan monipuolisesti asetusehdotusten oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperustan noudattamista samoin kuin asetusehdotuksiin liittyviä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta relevantteja näkökohtia.

***Asetusehdotusten oikeusperusta***

Kybersolidaarisuussäännöksen oikeusperustan arvioinnissa kirjelmässä kiinnitetään perustellusti huomiota siihen, että myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen oikeusperustaksi esitetty SEUT 173(3) artikla liittyy erityisesti yritysten toimintaedellytysten edistämiseen. Tämän asetusehdotuksen keskeisinä sääntelykohteina ovat kyberturvallisuuden eurooppalainen suojakilpi eli yleiseurooppalainen turvaoperaatiokeskusinfrastruktuuri ja ENISA:n toteuttama kyberturvallisuuspoikkeamien jälkitarkastelumekanismi, jotka eivät ainakaan välittömästi koske yritysten toimintaedellytyksiä. Tältä osin sääntelyn yhteyttä oikeusperustaan on valtioneuvoston kannan mukaan perusteltua selkeyttää.

Selkeyttäminen saattaa olla paikallaan. Tosin voidaan myös arvioida, että SEUT 173(3) artiklassa tarkoitetun yritysten toimintaedellytysten edistämisen kannalta on lisääntyneet kyberturvallisuusuhat huomioon ottaen välttämätöntä, että yhteiskunnan ja myös taloudellisen toiminnan kyberturvallisuutta turvataan ja kohennetaan. Asetusehdotuksessa tarkoitetulla kyberhätätilanteiden mekanismilla tällainen yhteys on, joten oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Kyberturvallisuusasetuksen muutoksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla, joka oli myös asetuksen oikeusperustana. Tähän ei myöskään valtioneuvoston kannan mukaan liity ongelmia.

***Toissijaisuusperiaate ja kansallinen liikkumavara***

Valtioneuvosto katsoo, että kyberturvallisuusasetusehdotus on pääosin toissijaisuusperiaatteen mukainen. Kirjelmässä kiinnitetään kuitenkin aiheellisesti huomiota siihen, että SEU 4(2) artiklan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Tämä on asetusehdotuksen 1(3) artiklassa otettu huomioon niin, että asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen kansallisesta turvallisuudesta. Tätä voitaneen pitää toissijaisuusperiaatteen kannalta riittävänä, joskin valtioneuvoston kannan mukaisesti on jatkovalmistelussa perusteltua arvioida asetusehdotuksen sisältämän sääntelyn suhdetta kansalliseen turvallisuuteen.

Kirjelmässä kiinnitetään huomiota kansallisen liikkumavaran kannalta merkityksellä tavalla siihen, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen tulisi olla julkisoikeudellinen laitos. Tämä estäisi sen tehtävien määrittelyn viranomaiselle, mikä rajoittaa perusteettomasti kansallista liikkumavaraa. Toisaalta asetusehdotus on yleensä muotoiltu verraten yleisellä tasolla, mikä mahdollistaa kansallista liikkumavaran käyttämisen.

***Suhteellisuusperiaate***

Valtioneuvoston kannan mukaan kybersolidaarisuusasetusta koskeva ehdotus on yleensä suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kybersuojakilpeä koskevan sääntelyn osalta arvio on kuitenkin päinvastainen sillä perusteella, että ehdotuksella luotaisiin uutta hallinnollista rakennetta nykyisen päälle. Sikäli kuin tällaista kilpeä voidaan pitää perusteltuna ja nykyistä hallinnollista rakennetta voidaan myös käyttää, arvio vaikuttaa melko kategoriselta.

***Perusoikeudet ja ihmisoikeudet***

Kirjelmässä arvioidaan säädösehdotuksia niiden keskeisten perusoikeusvaikutusten kannalta. Tätä voidaan pitää eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta välttämättömänä. Vaikka valtioneuvoston arvion mukaan ehdotuksen perusoikeusvaikutukset ovat pääosin välillisiä, tarkemmassa arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota useampaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmalliseen piirteeseen.

*Julkisuusperiaate*

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen kannalta kirjelmässä kiinnitetään huomiota ensinnäkin siihen, että asetusehdotuksen suhde kansalliseen julkisuussääntelyyn jää epäselväksi, koska asetusluonnoksessa on vain yleisluonteisia viittauksia esimerkiksi luottamuksellisuuteen ja turvallisuuteen. Sikäli kuin asetuksentasoinen sääntely jää yleisluonteiseksi, sovellettavaksi tulee kansallinen julkisuussääntely, jota voidaan pitää julkisuusperiaatteen mukaisena.

Myös asetuksentasoisen sääntelyn täsmällisyyteen on silti paikallaan kiinnittää huomiota, koska sillä on vaikutusta kansallisten viranomaisten päätöksentekoon.

*Yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja*

Varsin ongelmallisena on perusoikeusnäkökulmasta aiheellista pitää asetusehdotuksen edellyttämää laajaa tietojenvaihtoa viranomaisten välillä ja myös rajat ylittäen. Sen kohteena olisivat ”asiaankuuluvat tiedot”, minkä lisäksi tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn velvoittavuus on tulkinnanvaraista. Sääntely olisi asetusehdotuksen mukaan laaja-alaista ja muutenkin hyvin väljää, mikä on erittäin ongelmallista yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta, jotka turvataan myös EU:n perusoikeuskirjassa. On siten aiheellista, että tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä olennaisesti täsmennetään, mikä on myös valtioneuvoston kanta.

*Elinkeinovapaus*

Elinkeinovapauden kannalta merkityksellisenä voidaan pitää sääntelyä, jonka mukaan jäsenvaltiot ja unionin toimielimet saisivat ilmeisesti käyttää vain kyberturvallisuusreservissä olevia palveluntarjoajia. Reservin muodostamista koskeva sääntely merkitsisi, että vain siihen kuuluvat palveluntarjoajat saisivat tarjota tällaisia palveluja, mikä rajoittaisi kilpailua elinkeinonharjoittajien välillä. Valtioneuvoston kannan mukaisesti voidaan arvioida, että elinkeinovapauden rajoittamiselle on hyväksyttävät ja painavat perusteet, mutta sääntelyn yksityiskohtia olisi paikallaan täsmentää.

***Julkisen hallintotehtävän hoitaminen***

Kansallisten turvallisuusoperaatiokeskusten tehtävänä olisi kybersolidaarisuusasetusta koskevan ehdotuksen mukaan toteuttaa kyberturvallisuuden eurooppalaista suojakilpeä. Tällaisen turvaoperaatiokeskuksen tulisi asetusehdotuksen 4(1) artiklan mukaan olla julkinen elin, joka toimii julkisoikeudellisena laitoksena. Tällaisella laitoksella tarkoitetaan asetusehdotuksen 2(2) artiklan mukaan itsenäisen oikeushenkilön asemassa olevaa toimijaa, joka toteuttaa yleistä etua ja on julkisyhteisön määräysvallassa. Jäsenvaltion tulisi nimetä vähintään yksi tällainen keskus.

Turvaoperaatiokeskuksen tehtävät on määritelty varsin epäselvästi ja tulkinnanvaraisesti viittaamalla sen toimintaan ”kansallisen tason julkisten ja yksityisten organisaatioiden viitetahona ja yhdyskäytävänä kyberturvallisuusuhkia ja -poikkeamia koskevien tietojen keräämistä ja analysointia sekä rajojen yli toimivan turvaoperaatiokeskuksen toiminnan edistämistä varten”. On mahdollista, että näihin tehtäviin voisi asetusehdotuksen mukaan kuulua myös tehtäviä, joiden luonne sisältää tai ainakin lähenee perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, mikä tulisi vastaavasti ottaa huomioon sitä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä.

Mikäli keskuksen toimivaltaan tulisi asetusehdotuksen mukaan kuulumaan myös merkittävän julkisen vallan käyttämistä koskevia tehtäviä, keskus tulisi organisoida

viranomaiseksi tai kyseiset tehtävät tulisi osoittaa viranomaisena toimivalle elimelle, sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää toimivaltaa voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Asetusehdotuksen mukaista laajaa tietojenvaihtoa, joka kohdistuisi myös sähköisen viestinnän viestintätietoihin, ei sellaisenaan voida pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Korkealaatuisen tiedustelutiedon tuottamistehtävä ei kuuluisi kansalliselle keskukselle, vaan rajojen yli toimivalle turvaoperaatiokeskukselle, jolla tarkoitetaan usean maan kattavaa foorumia (2(1) art.). Asetusehdotuksen mukaan on siten epätodennäköistä, että kansalliselle keskukselle kuuluisi merkittävän julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä.

Turvaoperaatiokeskuksen tehtävien ja toimivaltuuksien osalta asetusehdotusta olisi kuitenkin paikallaan täsmentää. Tosin keskuksella olevien ”valmiuksien” (”capacity”) määrittely näyttäisi asetusehdotuksen 4(1) artiklan mukaan kuuluvan jäsenvaltiolle, mikä voinee muodostaa perustan riittävälle kansalliselle liikkumavaralle. Asetuksentasoista sääntelyä olisi tältäkin osin paikallaan tarkentaa. Huomiota on silti paikallaan kiinnittää siihen, että perustuslain 124 §:n mukaan vain viranomaiselle voidaan antaa toimivalta merkittävän julkisen vallan käyttämiseen. Mikäli kansalliselle keskukselle jatkovalmistelussa määriteltäisiin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, kansallista liikkumavaraa näiden tehtävien hallinnollisessa organisoinnissa tulisi vastaavasti laajentaa.

***Lainalaisuusperiaate***

Eurooppalaisen suojakilven toiminta ja siihen kuuluvien kansallisten turvaoperaatiokeskusten toimivalta näyttäisi asetusehdotuksen mukaan voivan melko laajasti perustua jäsenvaltioiden välisiin sekä jäsenvaltioiden ja unionin välisiin sopimuksiin. Suojakilpi voisi tällaisten sopimusten perusteella ja puitteissa toimia myös koordinoituna verkostorakenteena.

Asetusehdotuksen sisältämä sääntely voi tältä osin olla ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuusperiaatteen kanssa, jos kansallisen turvaoperaatiokeskuksen toimivalta ei perustuisi lakiin vaan yksinomaan sopimusperusteisiin järjestelyihin. Sääntelyä olisi aiheellista täsmentää niin, että erityisesti julkisen vallan käyttämistä koskevalle toimivallalle on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta.

Lainalaisuusperiaatteen kannalta voidaan kiinnittää huomiota myös asetusehdotuksen johdannon 21 kohdassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan kyberturvallisuuden hallinnoinnille olisi kehitettävä asteittain omat käytännöt ja standardit, jotka mahdollistavat kyberpuolustusyhteisön kanssa tehtävän yhteistyön, mukaan lukien turvallisuustutkinnat ja edellytykset. Pelkkiä käytäntöjä ja standardeja voidaan tuskin pitää riittävänä oikeusperustana näin merkittäville julkisen vallan käyttöön oikeuttaville toimivaltuuksille.

***Toimivallan siirto***

Kybersolidaarisuusasetusehdotuksen 21 artikla perustaisi komissiolle toimivallan antaa täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvosto pitää toimivallan siirtoa pääosin asianmukaisena, mihin voidaan yhtyä. Perusteltuna voidaan pitää myös arviota, jonka mukaan Euroopan kyberturvallisuusvirasto soveltuisi komission sijaan paremmin tukipyyntöjen käsittelyyn.