Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (kybersolidaarisuussäädös ja kyberturvallisuusasetuksen (U 20/2023 vp)

Aluksi

U-kirjelmässä kyse on komission ehdotuksesta kyberturvallisuusasetuksen muuttamiseksi ja uudeksi kybersolidaarisuussäädökseksi ja Suomen kannanmuodostuksesta siihen. Tavoitteena on vahvistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyä suojautua kyberuhilta ja reagoida niihin sekä luoda edellytyksiä rajat ylittävälle yhteistyölle. Nähdäkseni säädösehdotusten tavoite on kannatettava tilanteessa, jossa elämä jatkuvasti digitalisoituu ja jossa myös unioniin ja jäsenvaltioihin kohdistuvat uhat ovat enenevästi digitaalisia.

U-kirjelmän perusteella säädösehdotukset vaikuttavat monin paikoin epäselviltä ja -täsmällisiltä. Tämä on pitkälti myös valtioneuvoston kanta. Tällä epäselvyydellä on vaikutuksia ehdotettuun sääntelyyn ja sen tarkkarajaisuuteen. Ennen kaikkea ehdotetut kyberturvallisuuden eurooppalaisen suojakilven verkostomaiset rakenteet ovat omiaan häivyttämään niiden oikeudellista luonnetta. Toisin sanoen on epäselvää, missä määrin Suomen valtiosäännön näkökulmasta PL 2.3 §:n mukainen laillisuusperiaate toteutuu ja missä määrin kyse on PL 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen vallan käyttämisestä tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Säädösehdotukset ovat merkittäviä myös yksityiselämän suojan, tietosuojan ja julkisuusperiaatteen näkökulmista. Tässä lausunnossa en kuitenkaan käsittele näitä jäljempänä mainittuja kysymyksiä.

EU-oikeudellisten seikkojen lisäksi asiaa tulee tarkastella kansallisen lainsäädännön valossa. Perustuslakivaliokunta on todennut esim. lausunnossaan PeVL 31/2022 vp, että:

> ”Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).”

Tämä näkemys tarkoittaa sitä, että VN:n kantaa ehdotettuihin säädöksiin tulee tarkastella myös muiden perustuslain säännösten kuin perusoikeuksien valossa (seuraavassa PL 2.3 § ja PL 124 §). Nyt muutettavana olevasta kyberturvallisuusasetusta koskevasta U-kirjelmästä (U 58/2017 vp) ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Laillisuusperiaate (PL 2.3 §)

Perustuslain 2.3. §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä periaate näyttää suhteellistuvan komission ehdotuksessa. Ehdotuksessa esitetään yleiseurooppalaisen turvaoperaatiokeskusten infrastruktuurin (Security Operations Center, SOC)

perustamista ja niiden yhteistyöinfrastruktuurin käyttöönottoa (European Cyber Shield, eurooppalainen kybersuojakilpi) unionin yhteisten havainnointi- ja tilannekuvavalmiuksien tehostamiseksi ja vahvistamiseksi. Suojakilpi koostuisi kansallisista turvaoperaatiokeskuksista (SOC) sekä rajojen yli toimivista SOC-yhteenliittymistä.

Kuten edellä mainittiin, komissio on luonnehtinut syntyvää rakennetta ”usean maan kattavaksi foorumiksi” sekä ”koordinoiduksi verkostorakenteeksi” (2(1)(1) artikla).” Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että SOC-rakenteeseen perustuvat toimivaltaratkaisut eivät perustuisi tarkkaan ottaen lakiin vaan viranomaisten rajat ylittäviin yhteistoimintasopimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisten yhteistoimintasopimusta on arvioitava perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi ole pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että viranomaisen yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa sisältävä toimivalta voisi rajoitetulta osiltakaan pohjautua viranomaisten väliseen sopimukseen. (PeVL 19/2005).

Kybersolidaarisuussäädösehdotus perustuu mainitusti sopimusperustalle, jonka tuloksena olisi tämä forum tai verkostomainen rakenne. Näyttää todennäköiseltä, että viranomaisen (tai niiden verkoston) yksityisiin kohdistuvaa julkista valtaa ei voida ainakaan sulkea pois. Tämä tulkinta on mahdollinen, sillä kyberturvallisuuskeskusten välinen yhteistoiminta perustuisi laajaan tietojenvaihtoon ja vaihdettavien tietojen luonnetta kuvattiin VN:n mukaan komission ehdotuksessa ylimalkaisesti. Niinpä vaihdettavat tiedot saattavat sisältää mm. henkilötietoja ja salassa pidettävää tietoa.

Em. perustusvaliokunnan lausunnon perusteella näyttää siltä, että peruste suojakilven toimivallalle olisi PL 2.3 §:n valossa ongelmallinen. Tämän ohella solidaarisuussääntelyn voi itsessään katsoa sisältävän jonkinasteista kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on nimittäin lausunnossaan PeVL 2/2023 vp todennut, että ” Valiokunta pitää - - huomionarvoisena, että̈ vaikka solidaarisuusmekanismi on jäsenvaltioita velvoittava, on valtioilla vapaus valita, mitä solidaarisuustoimia tai niiden yhdistelmiä̈ ne ovat valmiita toteuttamaan.” Niinpä on myös arvioitava sitä, mitä tällainen liikkumavara solidaarisuustoimien valinnassa tarkoittaisi laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Näin ollen yhdyn valtioneuvoston kantaan siitä, että rakenne on vaikeaselkoinen, eikä sen lakiperusteisuus ole riittävän yksiselitteistä. Millaisiin toimiin ehdotettu kybersolidaarisuussäädös lopulta velvoittaa? Laillisuusperiaatteen lisäksi sääntelyn selkeydellä on yhteys hyvään hallintoon (PL 21 §): vaikeaselkoiset hallinnolliset rakenteet ovat omiaan vähentämään sääntelyn ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Komission ehdotuksen mukaan kyberturvallisuuden eurooppalainen suojakilpi rakentuu kansallisten turvaoperaatiokeskusten päälle (3(1) artikla). Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä niitä vähintään yksi. Kansallisen turvaoperaatiokeskuksen tulee olla julkisoikeudellinen laitos. Toisaalta VN huomauttaa (s. 12), että ”– oikeusperustaan liittyvien rajoitusten lisäksi – toissijaisuusperiaatteen mukaista ei ole rajoittaa jäsenvaltioiden hallinnollista autonomiaa määrittämällä, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen on oltava nimenomaan julkisoikeudellinen laitos (2(1)(2) ja 4(1) artikla).”

Jos VN:n tulkinta toissijaisuusperiaatteen puutteellisesta toteutumisesta hyväksytään, kansallisen to-keskuksen julkisoikeudellista statusta tulee arvioida ennen kaikkea kansallisesta näkökulmasta. Julkisoikeudellinen toimija on nähdäkseni ongelmattomin, koska tällöin kysymykseen, missä määrin tuolle

toimijalle annettavat tehtävät sisältäisivät julkisen vallan käyttöä, ei tarvitsisi ottaa kantaa. Viranomaisella on – aineellisen lainsäädännön rajoissa – toimivalta käyttää merkittävääkin julkista valtaa. Hankaluus piilee siinä, mikä rooli yksityisillä toimijoilla syntyvässä rakenteessa olisi. U-kirjelmän mukaan ”Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että rajojen yli toimivaa turvaoperaatiokeskusta luonnehditaan ”usean maan kattavaksi foorumiksi” sekä ”koordinoiduksi verkostorakenteeksi” (2(1)(1) artikla).”

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään myös (s. 16), että ”Valtioneuvosto toteaa, että kyberturvallisuuspuolella toimii viranomaisten lisäksi yksityisiä toimijoita, jotka keräävät ja analysoivat tietoa kyberuhista ja -tapahtumista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen toimiminen eräänlaisena solmukohtana voisi tehdä *tehtävästä* (korostus tässä) julkisen hallintotehtävän (vrt. liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 3 §, jossa kyberturvallisuuskeskuksen yhtenä tehtävänä on ylläpitää kansallista kyberturvallisuuden tilannekuvaa ja tukea toimialallaan yhteiskunnan yleistä varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin).”

On epäselvää, mihin tuo ”tehtävä” viittaa, ja tulkintavaihtoehtoja on useita. Luonnollisin tulkinta olisi tuo ”solmukohtana toimiminen”. Jos näin olisi tarkoitettu, en ymmärrä, miksi asiassa olisi mitään PL 124 § -kysymyksenasetteluja, jos ja kun tämä toimija joka tapauksessa olisi julkinen. Näin ei liene tarkoitettu, koska U-kirjelmässä kysymyksenasettelua nimenomaan arvioidaan PL 124 §:n näkökulmasta. Toinen tulkintavaihtoehto onkin, että tämä julkisoikeudellinen laitos voi kuitenkin hyödyntää yksityisten toimijoiden keräämää tietoa ja analyysejä, ja nämä avustavat ja/tai delegoidut tehtävät olisivat mahdollisesti julkisia hallintotehtäviä ja siten kenties ongelmallisia muun kuin viranomaisen hoidettavina.

Kolmas vaihtoehto on, että tällaiset tiedon keräämis- ja analyysitehtävät kyberuhista ovat ylisummaan julkisia hallintotehtäviä, oli niillä yhteys kansalliseen to-keskukseen tai ei. Neljäs vaihtoehto on, että kyberturvallisuuden kansalliseen suojakilpeen voi kuulua ”yhdyskäytävän” kautta myös yksityisiä tahoja ja tällä perusteella näitä yksityisiä kilven osia tulisi tarkastella PL 124 §:n näkökulmasta (vrt. U-kirjelmän s. 3, jonka komissio esittää ”kyberhätämekanismin ja luotettavista yksityisen sektorin palveluntarjoajista koostuvan kyberturvallisuusreservin perustamista jäsenvaltioiden tukemiseksi merkittäviin ja laajamittaisiin kyberturvallisuuspoikkeamiin varautumisessa, niihin vastaamisessa ja niistä välittömästi toipumisessa).

Valtioneuvoston kirjelmässä ei määritellä ”kansallista turvaoperaatiokeskusta” täsmällisemmin. VN toteaa, että markkinoilla on myös yksityisiä toimijoita, mutta ei sitä, missä roolissa tällaiset yksityiset toimijat olisivat kansallisen to-keskuksen kokonaisuudessa.

Niinpä minun on VN:n muotoilun perusteella vaikea ymmärtää, missä laajuudessa – jos lainkaan – PL 124 § olisi merkityksellinen. Jos oikea tulkintavaihtoehto on yllä esitetyistä toinen, kolmas tai neljäs (yksityiset toimijat kyberturvallisuusreservin osina), totta on, että tällöin syytä olisi kiinnittää julkisen hallintotehtävän luonteeseen, ja siihen, voidaanko sen katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti laajojen tehtäväkokonaisuuksien sijoittamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (ks. PeVL 26/2017 vp).

Jos siis tuo ”tehtävä” sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, olisi yksityiset toimijat Suomen valtiosäännön näkökulmasta suljettava verkostomaisen rakenteen ulkopuolelle. Toinen vaihtoehto olisi täsmentää niille mahdollisesti osoitettavat tehtävät siten, että niihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tähän – uskoakseni realistisempaan vaihtoehtoon – voitaisiin päästä siten, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen ja sen toimintaa tukevien tai siihen muuten verkottuvien yksityisten toimijoiden tehtävät määriteltäisiin riittävän täsmällisesti. Näin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät julkisen hallintotehtävät jäisivät viranomaisen hoidettaviksi.

Lopuksi

Nähdäkseni komission säädösehdotukset hyötyisivät täsmentämisestä, jotta ne olisivat paremmin sopusoinnussa Suomen perustuslain kanssa.

Helsingissä 12.10.2023

Ida Koivisto