LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
Tieto-osasto, Hokkanen/Kaivola

Asiantuntijalausunto

13.10.2023

VN/1102/2023
VN/1102/2023-LVM-24

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 22.9.2023

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (kybersolidaarisuussäädös ja kyberturvallisuusasetuksen muuttaminen) (U 20/2023 vp): Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa otsikkoasiassa asiantuntijalausunto. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

1. Lausunnon alasta

Lausunnossa keskitytään ehdotettuun kybersolidaarisuussäädökseen, koska ministeriö ei ole tunnistanut valtiosääntöisesti ongelmallisia kysymyksiä kyberturvallisuusasetukseen ehdotetuissa muutoksissa. Mainituilla muutoksilla kyberturvallisuusasetukseen mahdollistettaisiin EU-tason sertifiointikriteerien laatiminen tietoturvapalveluille. Valtiosääntöisen arvioinnin kannalta keskeistä on, että kyberturvallisuusasetuksen 56(2) artiklan mukaan kyberturvallisuussertifiointi on vapaaehtoista, jollei unionin lainsäädännössä tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä toisin säädetä. Tällaisesta sertifiointipakosta säädettäisiin luotettavien palveluntarjoajien osalta kybersolidaarisuusasetuksen 16(2)(j) artiklassa eli kokonaisuuden valtiosääntöinen arviointi paikantuu tältäkin osin kybersolidaarisuusasetukseen.

2. Käsittelyvaiheesta, ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä ja valtioneuvoston kannasta

Kybersolidaarisuussäädöstä koskevan ehdotuksen käsittely on käynnissä neuvoston horisontaalisessa kybertyöryhmässä. Puheenjohtaja pyrkii käsittelemään ehdotusta nopealla aikataululla ja pyrkii yleisnäkemykseen kautensa loppuun mennessä. Ehdotuksesta on annettu ensimmäinen kompromissiesitys, jossa ehdotuksen suhdetta kansalliseen turvallisuuteen on tarkennettu valtioneuvoston kannan mukaisesti. Myös jäsenvaltioiden harkintavallan rajoituksista SOC-toimijan nimeämisessä on luovuttu. Ehdotusta on myös tarkennettu siten, että ehdotetut toimenpiteet olisivat jäsenmaille vapaaehtoisia.

Kybersolidaarisuussäädöksellä esitetään yleiseurooppalaisen turvaoperaatiokeskusten (Security Operations Center, SOC) infrastruktuurin käyttöönottoa yhteisten kyberhavainnointivalmiuksien rakentamiseksi ja tehostamiseksi. Lisäksi ehdotuksessa esitetään kyberhätätilanteiden mekanismin ja luotettavista yksityisen sektorin palveluntarjoajista koostuvan kyberturvallisuusreservin perustamista jäsenvaltioiden tukemiseksi merkittäviin ja laajamittaisiin kyberturvallisuuspoikkeamiin varautumisessa, niihin vastaamisessa ja niistä välittömästi toipumisessa sekä kyberturvallisuuspoikkeamien arviointimekanismin perustamista tiettyjen merkittävien tai laajamittaisten poikkeamien tarkastelua ja arviointia varten. Kybersuojakilpeä, kyberhätätilanteiden mekanismia sekä kyberturvallisuusreserviä esitetään tuettavaksi Digitaalinen Eurooppa -rahoituksesta, johon esitetään myös muutoksia soveltuvin osin. Ehdotuksella ei sen mukaan rajoiteta jäsenvaltioiden ensisijaista vastuuta kansallisesta turvallisuudesta, yleisestä turvallisuudesta sekä rikosten ehkäisemisestä, tutkimisesta, paljastamisesta ja syytteeseenpanosta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Liikenne- ja viestintäministeriö				
PL 31 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.lvm@gov.fi lvm.fi

Valtioneuvosto kannattaa ehdotuksen tavoitetta. Valtioneuvosto katsoo, että on Suomen edun mukaista vahvistaa kyberturvallisuutta myös EU:n yhteisillä toimilla. EU:n kriisinkestävyyden kokonaisvaltaista kehittäminen on keskeistä. Uusien mekanismien luomisessa tulee kuitenkin välttää päällekkäisyyksiä ja varoa olemassa olevien toimivien ratkaisujen muuttamista. Suomalaisten tietoturvaalan toimijoiden markkina-asemasta tulee huolehtia. Varainhoitoasetuksen vuotoisuusperiaatteesta luopumiseen suhtaudutaan varauksellisesti.

Valtioneuvosto myös huomauttaa, että ehdotuksen yhteyttä teollisuuteen ja lainsäädännön lähentämiseen tulisi tarkentaa. Ehdotuksen suhdetta kansalliseen turvallisuuteen pitää arvioida tarkemmin. Tiedonvaihtoon, jolla voisi olla negatiivisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, suhtaudutaan varauksellisesti. Turvaoperaatiokeskuksen nimeämisessä ei myöskään tulisi rajoittaa jäsenvaltioiden hallinnollista autonomiaa.

3. Suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valiokunta on kiinnittänyt 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. esim. PeVL 20/2021 vp, 11 kohta).

Perustuslakivaliokunta on useissa sääntely-yhteyksissä painottanut olevan tärkeää, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa (ks. esim. PeVL 2/2023 vp, 22 kohta ja siinä viitatut lausunnot). Tällaisia peruslähtökohtia näyttäisivät olleen esimerkiksi hallinnon toimintaan liittyvät perustuslailliset reunaehdot (ks. PeVL 4/2023 vp, 8 kohta).

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta vaikutusarviota. Komissio on perustellut tätä ehdotuksen kiireellisyydellä. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää EU-tason vaikutusarviointien puuttumista valitettavana, ja myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota vaikutusarviointien tekemiseen (ks. PeVL 58/2017 vp, s. 3 ja PeVL 45/2018 vp, s. 3). Komissio on kuitenkin ehdotetun kybersolidaarisuussäädöksen perusteluissa esittänyt seuraavan:

> *Tällä asetuksella ei ole merkittäviä hallinnollisia tai ympäristövaikutuksia, jotka ylittäisivät Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa koskevan asetuksen vaikutustenarvioinnissa jo arvioidut vaikutukset.*
>
> *[--]*
>
> *Tämä ehdotus parantaa digitaalisten tietojen turvallisuutta ja auttaa siten suojelemaan oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukaisesti ja oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaisesti. Lisäksi tämä ehdotus suojelee yrityksiä taloudellisesti vahingollisilta kyberhyökkäyksiltä ja edistää siten elinkeinovapautta EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaisesti ja omistusoikeutta EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklan mukaisesti. Tämän lisäksi tällä ehdotuksella suojellaan kriittistä infrastruktuuria kyberhyökkäyksiltä ja edistetään siten oikeutta terveydenhuoltoon EU:n perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaisesti ja oikeutta mahdollisuuteen käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja EU:n perusoikeuskirjan 36 artiklan mukaisesti.*

Valtioneuvoston kirjelmässä on yhdytty eräin täydentävin näkökulmin komission näkemyksiin ehdotuksen perusoikeusvaikutuksista. Vaikutuksia on kuitenkin pidetty pääasiassa välillisinä. Merkille pantavaa kuitenkin on, että komissio keskittyy perusoikeuksien edistämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotuksessa myös rajoitetaan perus- ja ihmisoikeuksia. Ehdotukseen sisältyy esimerkiksi eräitä perustuslain 15 ja 18 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Niitä on eritelty valtioneuvoston kirjelmässä (kriittisten toimialojen varautumisen koordinoitu testaus, kyberturvallisuusreservin perustaminen, luotettavien palveluntarjoajien sertifiointipakko). Kyseisiin perusoikeusrajoituksiin on ministeriön mukaan sinänsä esitettävissä hyväksyttävät perusteet, mutta kirjelmän mukaisesti sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Sitä vastoin valtioneuvoston kirjelmässä ei ole voitu yhtyä komission arvioon siitä, ettei ehdotetulla asetuksella olisi hallinnollisia vaikutuksia. Asetusehdotuksessa vaaditaan sen alkuperäisessä muodossa jäsenvaltioilta toimenpiteitä. Etenkin kansallisten turvaoperaatiokeskusten perustamiseen ja niiden väliseen tietojenvaihtoon liittyy niin perustuslain institutionaalisesta kuin perusoikeussuojaa koskevasta osasta tulevia reunaehtoja, joita ehdotus ei alkuperäisessä muodossaan vaikuttaisi täyttävän. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että tämä kokonaisuus on ehdotuksen ongelmallisin osuus valtiosääntöisestä näkökulmasta. Muutostarvetta korostaa se, että kyse on kansalliseen oikeuteen nähden etusijan saavan EU-asetuksen valmistelusta (ks. PeVL 4/2023 vp, 5 kohta).

Tältä osin valtioneuvoston kirjelmässä on käsitelty ehdotuksen suhdetta perustuslain 2 ja 124 §:ään sekä 10 ja 12 §:ään mukaan lukien perustuslakivaliokunnan käytäntö viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevasta sääntelystä. Vaikka ehdotettu sääntely vaatii vielä tarkempaa selvittämistä sen tarkoitetun sisällön suhteen (vrt. PeVL 20/2021 vp, 13 kohta), kirjelmässä on eritelty edellä mainittujen säännösten näkökulmasta ehdotuksen valtiosääntöisesti ongelmallisia kohtia (kansallisten turvaoperaatiokeskusten oikeudellinen luonne, kansallisten turvaoperaatiokeskusten yhteistyömuoto ja tietojenvaihto sekä kyberturvallisuusreservin käyttö). Sen sijaan mahdollisen henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen tai tietojen hyödyntämiskieltoihin liittyviä seikkoja ei ole kirjelmässä vielä pystytty tarkemmin arvioimaan muutoin kuin säädöstason osalta. Tähän kokonaisuuteen liittyvät myös kirjelmän yksittäiset huomiot toissijaisuusperiaatteen mukaisuudesta sekä yleisempi varauksellinen suhtautuminen ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuuteen (vrt. PeVL 62/2022 vp, 8 kohta).

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo lopuksi esille, että valtioneuvoston kirjelmässä on käsitelty myös ehdotuksen oikeusperustaa sekä toimivallan siirtoa komissiolle. Nämä ovat EU-oikeudellisia kysymyksiä, mutta niillä on valtiosääntöinen ulottuvuutensa (ks. esim. PeVL 31/2022 vp, 8 kohta ja PeVL 37/2021 vp, 42 kohta). Valtioneuvoston kirjelmässä esitetyllä tavalla asetusehdotuksen sisältöä on vielä tarkasteltava oikeusperustasta tulevia rajoituksia vasten ja toimivallan siirtoa koskevaa sääntelyä on tarkennettava.

Lainsäädäntöneuvos Tuomas Kaivola

Liitteet PowerPoint-esitys

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Tiedoksi