Anu Mutanen, tenure track -professori 12.10.2023

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄSTÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSISTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSIKSI (KYBERSOLIDAARISUUSSÄÄDÖS JA KYBERTURVALLISUUSASETUKSEN MUUTTAMINEN) (U 20/2023 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta valtioneuvoston kirjelmästä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella 6.7.2023 kirjelmän komission 18.4.2023 tekemästä ehdotuksesta (COM(2023) 209 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä solidaarisuuden ja valmiuksien vahvistamiseksi unionissa kyberturvallisuusuhkien ja -poikkeamien havaitsemista sekä niihin varautumista ja reagoimista varten (kybersolidaarisuussäädös, jäljempänä myös kybersolidaarisuusasetus) sekä ehdotuksesta (COM(2023) 208 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2019/881 muuttamisesta tietoturvapalvelujen osalta (kyberturvallisuusasetuksen muuttaminen) sekä näistä laaditun muistion.

Valtioneuvoston kirjelmässä on kuvattu ehdotusten pääasiallinen sisältö ja tavoitteet. Kybersolidaarisuusasetus merkitsisi uutta sääntelyä, minkä lisäksi muutettaisiin asetusta (EU) 2021/694 (Digitaalinen Eurooppa -ohjelma). 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. Lisäksi ehdotuksessa esitetään kyberhätämekanismin ja luotettavista yksityisen sektorin palveluntarjoajista koostuvan kyberturvallisuusreservin perustamista jäsenvaltioiden tukemiseksi merkittäviin ja laajamittaisiin kyberturvallisuuspoikkeamiin varautumisessa, niihin vastaamisessa ja niistä välittömästi toipumisessa. Ehdotuksessa myös esitetään kyberturvallisuuspoikkeamien arviointimekanismin perustamista tiettyjen merkittävien tai laajamittaisten poikkeamien tarkastelua ja arviointia varten. Eurooppalaista kybersuojakilpeä, kyberhätämekanismia sekä kyberturvallisuusreserviä esitetään tuettavaksi Digitaalinen Eurooppa-rahoituksesta, jota esitetään muutettavaksi ehdotuksen toimien toteuttamiseksi.

Ehdotus kyberturvallisuusasetuksen muuttamiseksi sisältää puolestaan useita teknisiä muutoksia, joilla lisättäisiin tietoturvapalveluntarjoajat kyberturvallisuusasetuksen ja sen velvoitteiden piiriin. Lisäksi ehdotus sisältää uuden artiklan, jossa määritellään tietoturvapalveluntarjoajien eurooppalaiselle kyberturvallisuuden sertifiointijärjestelmälle asetettavat turvallisuustavoitteet.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotetun kybersolidaarisuusasetuksen tavoitteita, mutta toteaa, että aloitteen arvioiduista vaikutuksista ja kustannuksista tarvitaan vielä lisätietoja. Valtioneuvosto toteaa, että uusien tilannekuva- ja tiedonvaihtotoimintojen perustamisessa tulee välttää päällekkäisyyksiä jo olemassa olevien toimintojen kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei rahoitusinstrumenttien avulla luoda jäsenvaltioille sellaisia kannustimia, jotka heikentävät jäsenmaiden omien kyberturvallisuuskyvykkyyksien kehittämistä. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tiedonvaihtoon, jolla voisi olla negatiivisia vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Se suhtautuu varauksellisesti myös Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaan ehdotettuun muutokseen siitä, että käyttämättömien maksusitoumus- ja maksumäärärahojen osalta poikettaisiin varainhoitoasetuksen mukaisesta vuotuisuusperiaatteesta. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa on arvioitava erityisesti ehdotuksen suhdetta kansalliseen turvallisuuteen. Lisäksi valtioneuvosto huomauttaa, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen nimeämisessä ei tulisi rajoittaa jäsenvaltioiden hallinnollista autonomiaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös kyberturvallisuusasetukseen ehdotettujen muutoksen tavoitteita, mutta katsoo, että ehdotettujen keinojen ja menettelyiden tehokkuutta suhteessa tavoiteltavaan päämäärään tulee kuitenkin vielä arvioida huolellisesti.

Oikeusperusta

Kybersolidaarisuussäädösehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 173(3) ja 322(1)(a) artikla. Ehdotus kyberturvallisuusasetuksen muuttamisesta perustuu puolestaan SEUT 114 artiklaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa muutoin asianmukaisena, mutta katsoo, että SEUT 173(3) artikla ei vaikuta asianmukaiselta oikeusperustalta kybersolidaarisuusasetuksessa ehdotettavalle kyberturvallisuuden eurooppalaiselle suojakilvelle eikä kyberturvallisuuspoikkeamien jälkitarkastelumekanismille, ellei sääntelyn yhteyttä teollisuuteen ja lainsäädännön lähentämiseen selkeytetä. SEUT 173(3) artiklan oikeusperusta liittyy vahvasti yritysten toimintaedellytysten edistämiseen. Valtioneuvosto toteaa, että etenkin kyberturvallisuuden eurooppalainen suojakilpi ja kyberturvallisuuspoikkeamien jälkitarkastelumekanismi eivät vaikuta suoraan liittyvän yritysten toimintaedellytyksiin. Valtioneuvosto myös katsoo, että kansallisia turvaoperaatiokeskuksia koskevalla sääntelyllä saatetaan tosiasiallisesti lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, mikä ei ole oikeusperustan nojalla mahdollista.

Valtioneuvoston tavoin on syytä korostaa tarvetta varmistua kybersolidaarisuusasetuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta. Lisäksi on ylipäätään aiheellista kiinnittää huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen ja korostaa sitä, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Kirjelmässä on käyty läpi EU:n toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sisältö. Komissio ei ole tehnyt ehdotuksista vaikutusarviointeja.

Valtioneuvostolla ei ole huomauttamista kyberturvallisuusasetukseen ehdotettujen muutosten suhteesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen. Kybersolidaarisuusasetusehdotusta valtioneuvosto pitää pääosin toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Valtioneuvosto kuitenkin huomauttaa, että komission vaikutusarviointien puuttuminen tekee ehdotuksen kansallisten vaikutusten arvioimisen vaikeaksi. Valtioneuvosto toteaa, että Suomeen ja suomalaisiin toimijoihin kohdistuvia vaikutuksia arvioidaan tarkemmin käsittelyn edetessä.

Valtioneuvosto huomauttaa, että SEU 4(2) artiklan nojalla kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa arvioitava erityisesti ehdotuksen suhdetta kansalliseen turvallisuuteen. Valtioneuvosto huomauttaa myös, että toissijaisuusperiaatteen mukaista ei ole rajoittaa jäsenvaltioiden hallinnollista autonomiaa määrittämällä, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen on oltava nimenomaan julkisoikeudellinen laitos.

Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että kybersolidaarisuusasetusehdotus ei kaikilta osin olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvosto arvioi, että etenkin ehdotettu eurooppalaista kybersuojakilpeä koskeva sääntely ei täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia. Ehdotuksessa ei ole riittävästi huomioitu olemassa olevia yhteistyörakenteita ja ehdotuksella luodaan uutta hallinnollista rakennetta näiden päälle. Erityisen olennaista olisi huomioida EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin 2016/1148 mukainen CSIRT-verkosto, jolla on jo olemassa tehtäviä kyberuhkien, haavoittuvuuksien ja poikkeamien seurantaan liittyen. Lisäksi CSIRT-verkoston tehtäviä tarkennetaan ja laajennetaan uudessa NIS2-direktiivissä. SOC-verkostoon liittyvän tiedonvaihdon osalta on tunnistettu riski siitä, että ehdotus kääntyy tosiasiassa tavoitteitaan vastaan ja epätäsmällisyytensä vuoksi vähentää tiedonvaihtoa sen lisäämisen sijasta.

Asiassa on syytä kiinnittää huomiota perustuslain 96 §:n mukaiseen valtioneuvoston velvollisuuteen toimittaa eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluvat EU:n päätösehdotukset viipymättä. Asetusehdotukset annettiin 18.4.2023 ja U-kirjelmä toimitettiin eduskuntaan 6.7.2023. Toissijaisuusmuistutusten määräaika oli puolestaan 21.7.2023. Vaikka toissijaisuusvalvontamenettelyn lisäarvoa eduskunnan valtaoikeuksien näkökulmasta voi pitää vähäisenä, tulee valtioneuvoston kuitenkin käsitellä EU-asiat sellaisella aikataululla ja toimittaa U-kirjelmät sen sisältöisinä, että eduskunnalla on aito mahdollisuus harkita toissijaisuushuomautuksen tekemistä.

Asian jatkoneuvotteluissa on syytä korostaa tarvetta asianmukaisille vaikutusarvioinneille ehdotusten kansallisista vaikutuksista, jotta voidaan varmistua ehdotusten toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta. Toissijaisuusperiaatteen kannalta on saatava lisätietoja ja -arvioita erityisesti kybersolidaarisuusasetusehdotuksen tarkoittamien toimenpiteiden kohdentumisesta ja niiden suhteesta kansalliseen turvallisuuteen. Lisäksi voi yhtyä valtioneuvoston näkemykseen siitä, että toissijaisuusperiaatteen mukaista ei ole rajoittaa jäsenvaltioiden hallinnollista autonomiaa. Suhteellisuusperiaatteeseen nähden on puolestaan vielä kiinnitettävä erityistä huomiota ehdotettavan eurooppalaisen kybersuojakilven suhteeseen jo olemassa oleviin ja NIS2-direktiivin mukaisiin kyberturvallisuuden yhteistyörakenteisiin.

Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus - ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksilla on valtioneuvoston kirjelmästä luettavissa pääasiassa välillistä merkitystä useiden EU:n perusoikeuskirjan ja Suomen perustuslain säännösten kannalta. Valtioneuvosto toteaa tällaisesta pääasiassa välillisestä merkityksestä huolimatta olevan tarpeen tarkastella ehdotetun kybersolidaarisuusasetuksen eräitä säännöksiä erikseen perustuslain ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Ehdotusta on käsitelty perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen laillisuusperiaatteen, 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen, 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan ja 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden sekä 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyn kannalta. Valtioneuvosto viittaa myös siihen, että tietoturvaloukkausten ehkäisemisellä on yhteys perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon oikeusturvan vaatimusten toteuttamisessa tiedonhallinnassa.

Suhde perustuslain 124 §:ään

Valtioneuvosto on tunnistanut asianmukaisesti olennaiseksi arvioida perustuslain 124 §:n kannalta kyberturvallisuuden eurooppalaisen suojakilven ja EU:n kyberturvallisuusreservin toimintaa siltä osin kuin kyse voisi olla julkisesta hallintotehtävästä ja mahdollisesti merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tätä arviointia ei ole kuitenkaan kytketty perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuslain 124 §:stä, mihin tulee vielä asian jatkoarvioinnissa kiinnittää huomiota. Valtioneuvoston mainintaa siitä, että kansallisen turvaoperaatiokeskuksen toimiminen eräänlaisena solmukohtana voisi tehdä tehtävästä julkisen hallintotehtävän, voi pitää epäselvänä. Ylipäänsä valtioneuvoston kirjelmän perusteella kyberturvallisuuden suojakilven ja kyberturvallisuusreservin toiminta jää nähdäkseni vielä yksityisten toimijoiden näkökulmasta selkiytymättömäksi siltä kannalta, että ehdotusta voisi asianmukaisesti arvioida suhteessa perustuslain 124 §:ään. Neuvottelujen mahdollisesti jatkuessa ja asian käsittelyn edetessä olisi siten tarpeen vielä tehdä seikkaperäinen arvio yksityisten tahojen toiminnasta mainitun sääntelyn puitteissa siltä osin kuin kyse voisi olla julkisesta hallintotehtävästä ja jopa merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Mainitussa arvioinnissa on syytä korostaa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n mukaisesti laillisuusperiaatteen merkitystä julkisen hallintotehtävän antamisessa yksityiselle. Tältä osin merkityksellisiä ovat myös valtioneuvoston huomiot siitä, että kyberturvallisuuden eurooppalaisen suojakilven toiminta vaikuttaisi perustuvan pitkälti viranomaissopimuksiin. Valtioneuvosto on asianmukaisesti viitannut tältä osin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön siitä, ettei julkista valtaa sisältävä toimivalta, esimerkiksi salassa pidettävien tietojen vaihtoon, voi perustua sopimukseen.

Lisäksi arvioinnissa on syytä ottaa huomioon mainittuun tehtävänsiirtoon liittyvän tarkoituksenmukaisuusarvioinnin merkitys samoin kuin tarve kunnioittaa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia sekä muita perusoikeuksia. Ehdotettua sääntelyä ei ole valtioneuvoston kirjelmässä ylipäänsä varsinaisesti arvioitu suhteessa perustuslain 21 §:n edellyttämään oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Lisäksi merkille pantavaa on, että valtioneuvoston mukaan ei voida täysin poissulkea sitä, ettei ehdotuksella oltaisi siirtämässä merkittävää julkisen vallan käyttöä viranomaistahojen

ulkopuolelle. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää tältä osin siihen, että rajojen yli toimiviin turvaoperaatiokeskuksiin ja kyberturvallisuuden eurooppalaiseen suojakilpeen sisältyisi nyt ehdotetussa muodossa laajaa tietojenvaihtoa mahdollisesti myös salassa pidettävistä tiedoista. Toiminnalla vaikuttaisi voivan olla yhteyksiä myös tiedustelutiedon tuottamiseen. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät eivät voi kuulua yksityisille tahoille. Näin ollen voi yhtyä valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotus ei ole ongelmaton perustuslain 124 §:n kannalta, vaan ehdotusta on tästä näkökulmasta täsmennettävä ja monelta osin vielä tarkasteltava mainitun säännöksen valossa.

Ehdotetun tietojenvaihdon suhde luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan

Kyberturvallisuuden eurooppalaiseen suojakilven ja rajojen yli toimivan turvaoperaatiokeskuksen laajan tietojenvaihdon sisältö, laajuus ja kohde jäävät ehdotuksessa monelta osin avoimeksi. Valtioneuvosto tarkastelee asiaa etenkin perustuslain 10 §:n 1 ja 2 momentin ja 12 §:n 2 momentin valossa. Tarkastelussa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä viranomaisen tietojensaantioikeudesta ja tietojenluovuttamismahdollisuudesta etenkin arkaluonteisten tietojen osalta. Nähdäkseni tarkastelematta jää, millainen yhteys sääntelyllä voi olla perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, mukaan lukien tiedonhankintaan ja -välittämiseen toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Joka tapauksessa voi yhtyä valtioneuvoston näkemykseen, että tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä on vielä selkeytettävä ja sitä koskevat valtiosääntöiset reunaehdot on otettava paremmin huomioon. Keskeinen lisäarvioinnin kohde on tältäkin osin ehdotuksen suhde kansalliseen turvallisuuteen, mihin seikkaan palaan vielä seuraavassa kokonaisarviossa.

Kokonaisarvio

Kokonaisarviona voidaan todeta, että ehdotetulla sääntelyllä on valtiosääntöoikeudellistikin tarkastellen epäilyksittä kannatettava tavoite kyberturvallisuuden parantamisessa EU:ssa. Toisaalta ehdotuksen perusteella ei voi täysin vakuuttua siitä, että kaikki ehdotetut toimenpiteet tosiasiassa myötävaikuttaisivat mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Valtioneuvosto on arvioinut kirjelmässään, että rahoitusinstrumenttien sääntely saattaa heikentää jäsenmaiden omien kyberturvallisuuskyvykkyyksien kehittämistä ja että SOC-verkostoon liittyvän tiedonvaihdon epätäsmällisyydet voivat vähentää tiedonvaihtoa. Näin ollen on syytä korostaa tarvetta pidättäytyä sellaisesta sääntelystä, jonka kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista.

Valtioneuvoston kirjelmä pitää sisällään lähtökohdiltaan oikeansuuntaista ehdotetun sääntelyn arviointia suhteessa perusoikeuksiin ja eräisiin muihin asiassa relevantteihin perustuslain säännöksiin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset jäävät kuitenkin monessa kohtaa vielä varsin pintapuolisen tarkastelun varaan, etenkin suhteessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomioon ottamisessa. Ylipäänsä perustuslainmukaisuusarviointia tarvittaisiin vielä ehdotusten suhteesta perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentin mukaiseen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan sekä 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan ja hyvään hallintoon. Kirjelmässä viitataan ehdotusten merkitsevän pääasiassa välillisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta avaamatta jää sekin, mitä tällä tässä yhteydessä tarkkaan ottaen tarkoitetaan.

Asian perustuslainmukaisuuden arviointia vaikeuttaa merkittävästi tässä vaiheessa se, että asetusehdotusten vaikutusarvioinnit puuttuvat ja säännöskokonaisuutta voi pitää monin kohdin varsin monimutkaisena, avoimena ja epäselvänä. Tältä kannalta oikeansuuntaiselta ja kannatettavalta vaikuttaakin se, että valtioneuvosto tuo esille kirjelmään varsin monia ongelmakohtia, joihin se toteaa tarvittavan vielä lisäselvyyttä ja -arviointia. Erityisen tärkeäksi muodostuu nähdäkseni se, että jatkovalmistelussa saataisiin nyt annettua tarkempaa selvitystä ja arviointia kybersolidaarisuusasetusehdotuksen suhteesta kansalliseen turvallisuuteen, joka kuuluu SEU 4(2) artiklan nojalla yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulle. Tältä osin on tarpeen kiinnittää huomiota myös ehdotetun 1(3) artiklan sääntelyyn siitä, että asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden ensisijaiseen vastuuseen kansallisesta turvallisuudesta. Ehdotuksiin on kaikkiaan syytä kohdistaa vielä kattava perustuslainmukaisuuden arviointi asian valmistelun mahdollisesti edetessä ja kantojen vielä konkretisoituessa.

Lisäksi pidän aiheellisena panna merkille eduskunnan tosiasialliset mahdollisuudet tehdä tässä asiassa toissijaisuushuomautus. Tässäkin suhteessa on syytä painottaa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia sekä eduskunnan mahdollisuutta vaikuttaa Suomen kannan muodostamiseen.

Helsingissä 12.10.2023

Anu Mutanen, tenure track -professori