Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kirjallinen asiantuntijalausunto

30.8.2024

Hallintovaliokunta

Asia: HE 57/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa 05.09.2024 klo 12.15 pidettävään hallintovaliokunnan kokoukseen hallituksen esityksestä kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksellä pannaan täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (jäljempänä NIS2-direktiivi). NIS2-direktiivin tavoitteena on vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten sektoreiden ja toimijoiden osalta. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi laki kyberturvallisuuden riskienhallinnasta, jossa säädettäisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten toimijoiden kyberturvallisuuden riskienhallinnasta- ja raportointivelvoitteista.

Ehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi laki kyberturvallisuuden riskienhallinnasta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia.

Sisäministeriö lausuu hallituksen esityksestä seuraavaa:

1. Yleistä

Kyberturvallisuusdirektiivin valmisteluvaiheessa EU jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ovat esittäneet huolestuneisuutensa siitä, että kyberturvallisuuden uhkien torjunnassa ole riittävästi huomioitu sitä, että lainvalvontaviranomaiset saisivat tietoa kyberturvallisuuden uhista, jotta uhkien selvittäminen olisi mahdollista. Kyberturvallisuusdirektiivin kansallisessa toimeenpanossa onkin huomioitu aikaisempaa paremmin se, että kyberturvallisuuden uhkien torjunta vaatii laajaa yhteistyötä viranomaisten ja yrityssektorin kanssa.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että kansallisessa lainsäädännössä huomioidaan myös päästä päähän salauksessa NIS2-direktiivin resitaalin (98) täsmennys, jossa kyseiset salaukseen liittyvät toiminnot olisi sovitettava jäsenvaltioiden toimivaltaan varmistaa keskeisten turvallisuusetujensa ja yleisen turvallisuuden suojelu ja mahdollistaa rikosten ennalta estäminen, tutkiminen, paljastaminen ja rikoksiin liittyvät syytetoimet unionin oikeuden mukaisesti.

2. Pykäläkohtaiset huomiot luonnokseen laiksi kyberturvallisuuden riskienhallinnasta

17 § Poikkeamailmoituksen käsittely

Sisäministeriö pitää erittäin kannatettavana lakiehdotuksen 17 §:n 3 momenttia, jonka mukaan, jos merkittävässä poikkeamassa on toimijan ilmoituksen perusteella syytä epäillä rikosta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, valvovan viranomaisen on ilmoitettava merkittävän poikkeaman havaitsemisesta poliisille.

Poliisi vastaa poliisilain mukaan mm. yleisestä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä. Tässä roolissa poliisi ottaa vastaan ilmoituksia rikoksista ja selvittää niitä. On syytä huomioida, että poikkeamissa voi olla kyse rikoksista, joissa on sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta vahva selvittämisintressi ja vahinkojen estämisintressi (kuten Vastaamo-tapaus sekä Helsingin kaupungin tietomurto). Jos rikosilmoituksen tekeminen viivästyy, voi poliisin mahdollisuudet hankkia sähköistä todistusaineistoa hävitä. Tällä voi olla vaikutuksia merkittävän joukon asianomistajien oikeuksiin vaatia rangaistusta tai saada vahingonkorvausta.

Traficom on laatimassa ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseen verkkolomaketta. Sisäministeriö ehdottaa, että samalla ilmoituksella toimija voisi tehdä NIS2- ilmoitusten lisäksi myös rikosilmoituksen sekä CER-direktiivin mukaiset ilmoitukset. CER-valmistelussa onkin toistuvasti kriittisten yritysten taholta esitetty pyyntö yhden sähköisen portaalin toteuttamiseksi kaikkien turvallisuuteen liittyvien viranomaisilmoitusten hoitamiseksi (NIS-CER-Poliisi jne), mitä sisäministeriö lämpimästi kannattaa yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

43 § Laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja –kriisien hallintasuunnitelma

Pykälässä säädettäisiin kansallisen laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja –kriisien hallintasuunnitelman laatimisesta sekä kyberkriisinhallintaviranomaisesta. Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vastaa kansallisen laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamisen ja kriisien hallintasuunnitelman laatimisesta yhteistoiminnassa 25 §:ssä tarkoitettujen valvovien viranomaisten, Poliisihallituksen, suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja huoltovarmuuskeskuksen kanssa. Sisäministeriö kannattaa laajamittaisten kyberpoikkeamien ja -kriisien hallintasuunnitelmien tekemiseen ehdotettua yhteistoimintamallia.

45 § Viranomaisten yhteistyö

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valvovien viranomaisten, CSIRT-yksikön ja keskitetyn yhteyspisteen velvollisuudesta tehdä tarvittaessa yhteistyötä poliisin tai muun esitutkintaviranomaisen, tietosuojavaltuutetun, siviili-ilmailun turvallisuudesta vastaavan viranomaisen, eIDASasetuksen mukaisten valvontaelinten, DORA-asetuksen mukaisen toimivaltaisen viranomaisen, teledirektiivin mukaisen kansallisen sääntelyviranomaisen ja CER-direktiivin mukaisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Sisäministeriö kannattaa ehdotettua yhteistoimintavelvoitettua.

3. Pykäläkohtaiset huomiot julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamiseen

3 § Lain soveltamisala ja sen rajoitukset

Esityksessä olevan tiedonhallintalain 3 §:n 2 momentin mukaan 4 a lukua sovellettaisiin tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin valtion virastoihin ja laitoksiin, valtion liikelaitoksiin, 4 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin sekä hyvinvointialueisiin, hyvinvointiyhtymiin ja Helsingin kaupunkiin niiden hoitaessa laissa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle säädettyjä tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansallisen liikkumavaran sallima poikkeus NIS2-direktiivistä aiheutuvien velvoitteiden soveltamiseen erityisiin toimijoihin, jotka tarjoavat palveluita sellaisille julkishallinnon toimijoille, jotka harjoittavat toimintaa kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, mukaan lukien rikosten ennalta estäminen, tutkiminen, paljastaminen ja rikoksiin liittyvät syytetoimet, tai harjoittavat sellaista toimintaa itse. Kansallista liikkumavaraa käytettäisiin täysimääräisesti NIS2-direktiivin sallimalla tavalla velvoitteiden kohdistumisesta näihin toimijoihin.

Tiedonhallintalain 4 a lukua ei sovellettaisi sisäministeriön hallinnonalalla poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) tarkoitettuihin poliisiyksiköihin, Poliisin ammattikorkeakouluun, Rajavartiolaitokseen, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015), tarkoitettuun turvallisuusverkon palvelutuotantoon ja palveluiden käyttöön eikä pelastusopistoon. Sisäministeriö kannattaa soveltamisrajoitusta jäljempänä Hätäkeskuslaitosta koskevin huomioin.

Hyvinvointialueen pelastustoimi

Ehdotettu tiedonhallintalain sääntely ulottaisi NIS2 -direktiivin velvoitteet koskemaan hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien hallintoa sekä Helsingin kaupungin hallintoa pelastustoimen osalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan

että hallinnon toimivuus on edellytys sille, että hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki voivat toteuttaa niille säädetyt yhteiskunnan kriittisisiksi toiminnoiksi lukeutuvat pelastustoimen tehtävät. Tältä osin tiedonhallintalain mukainen soveltamisala ja sääntelyesitys ovat perusteltua.

Hätäkeskuslaitos

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan NIS2-direktiivin täytäntöönpano ehdotetaan tehtäväksi sen vähimmäistason mukaisesti ja kansallinen liikkumavara täysimääräisesti hyödyntäen. Esityksen mukaan Hätäkeskuslaitosta ei ole suljettu pois tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalasta.

Hätäkeskuslain (692/2010) mukaan Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on hätäkeskuspalvelujen tuottaminen. Hätäkeskustoiminnalla tarkoitetaan hätäkeskuspalveluja ja Hätäkeskuslaitoksen välittämään hätäilmoitukseen tai tehtävään liittyviä pelastustoimen, poliisin ja sosiaali- ja terveystoimen ja Rajavartiolaitoksen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien lakisääteisten tehtävien hoitamista Hätäkeskuslaitoksen tuella. Hätäkeskuslaitos vastaanottaa hätäkeskuksissa hätäilmoituksia eli hätätilanteita koskevia ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen ja Rajavartiolaitoksen välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia. Hätäkeskuslaitos arvioi hätäilmoituksen ja tarvittaessa välittää ilmoituksen tai tehtävän asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle. Hätäkeskuslaitos tuottaa myös kiireellisiä ja muita tukipalveluja edellä mainituille viranomaisille. Hätäkeskuslaitos on julkishallinnon toimija, jonka tehtävät liittyvät yleisen turvallisuuden turvaamiseen. Merkittävä osa hätäkeskusten välittämistä tehtävistä kuuluu poliisille, joka on rajattu tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi Hätäkeskuslaitoksen operatiiviset ja hallinnolliset tietojärjestelmät ovat turvallisuusverkossa, joka lakiesityksessä on rajattu pois tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalasta.

Sisäministeriö katsoo, että myös *Hätäkeskuslaitos tulisi rajata tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle.*

Kun huomioidaan, että NIS2-direktiivin täytäntöönpano ehdotetaan tehtäväksi sen vähimmäistason mukaisesti ja Pelastusopisto toimii osittain myös turvallisuusverkossa, voitaisiin Pelastusopisto rajata tiedonhallintalain 4 a soveltamisalan ulkopuolelle.

18 e § Ilmoitusvelvollisuus merkittävästä poikkeamasta

Laissa säädetään viranomaisten toiminnasta kyberpoikkeamatilanteissa ja esityksen 18 e §:ssä säädettäisiin merkittävistä poikkeamista ilmoittamisesta, jossa siinäkin ensi ilmoituksen yhteydessä olisi tuotava esiin, epäilläänkö tapahtuman johtuvan rikoksesta. Varsinainen rikosilmoituksen tekeminen ei kuitenkaan olisi velvollisuutta. Kyse on kuitenkin kansalaisten luottamuksesta viranomaistoimintaan ja jos nyt esitetty menettely mahdollistaisi sen, että viranomaisten tekemäksi epäiltyjä tai viranomaisiin kohdistuneita rikoksia ei ilmoitettaisi poliisille, vaan ne käsiteltäisiin muussa kuin rikosprosessissa, niin se väistämättä heikentäisi kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan.

18 e §:ssä säädettäisiin poikkeamailmoituksen vastaanottamisesta ja siinä yhteydessä säädettäisiin, että epäillyssä rikostapauksessa annettaisiin ohjeet rikoksesta ilmoittamiseen. Rikoksista ilmoittamista ei voida kuitenkaan säätää pelkän ohjeen varaan, vaan kokonaisuuden ja resurssien tehokkaan käytän kannalta olisi säädettävä CSIRT:in velvollisuudesta toimittaa tiedot poliisille erityisesti, kun kyse on merkittävistä kyberpoikkeamista.

4. Lopuksi

Lopuksi sisäministeriö toteaa, että hallituksen esitys on NIS-direktiivin laajuus ja täytäntöönpanolle annetun ajan niukkuus huomioon ottaen perusteellisesti valmisteltu.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan NIS2- ja CER-direktiivien täytäntöönpano vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa sekä kriittisen infrastruktuurin suojaa kriittisiksi katsottujen sektoreiden ja toimijoiden osalta.

Sisäministeriöllä ei ole muuta lausuttavaa toimialaansa liittyen.

Lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm