LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 57/2024 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

(1) Hallituksen esitys liittyy EU:n kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2 -direktiivi) kansallisiin täytäntöönpanotoimiin. Hallituksen esityksessä on kysymys käytännössä yhteiskunnan tietoturvallisuustoimenpiteisiin liittyvien velvollisuuksien sekä valvonnan toteuttamisesta, vaikka sääntelyssä käytetäänkin kyberturvallisuuden käsitettä. Kyberturvallisuus on tietoverkkojen käyttöön liittyvien tietoturvallisuusriskien hallintaa sekä siihen liittyviä toimenpiteitä. Kysymys on myös eräiltä osin tietosuojan varmistamisesta käsiteltäessä henkilötietoja tietojärjestelmissä tietoverkossa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tietoturvallisuuden sisällöstä ja viranomaisten velvollisuuksista tietoturvallisuuden toteuttamiseksi on oltava riittävän tarkat säännökset laissa (PeVL 27/2005 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti kiinnittänyt huomiota tietoturvallisuuden merkitykseen arkaluonteisia tietoja sisältävien laajojen tietokantojen sääntelyn yhteydessä. Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisten tietojen rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Suurimmilta osin tietojärjestelmät toimivat tietoverkkojen varassa, joten kyberturvallisuustoimenpiteet palvelevat niitä päämääriä, joita perustuslakivaliokunta on korostanut.

(2) Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä perusoikeuksien turvaamisen, mutta myös laajemmin yhteiskunnan turvallisuuden ja toiminnan varmistamisen kannalta katsottuna, kun yhteiskunnan keskeiset toiminnot toimivat niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla tietojärjestelmien ja tietoverkkojen varassa. Tietoturvallisuuden toteuttamista edistävällä sääntelyllä on merkitystä esimerkiksi turvallisuutta koskevan perusoikeuden, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta koskevan perusoikeuden sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan perusoikeuksien kannalta katsottuna.

(3) EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole säädetty varsinaisesti konkreettisista tietoturvallisuuden toteuttamisen toimenpiteistä, vaan ne on jätetty rekisterinpitäjien riskiperusteisen suunnittelun varaan, jolloin toimenpiteiden toteuttaminen ja niiden mahdolliset puutteet ovat kunkin rekisterinpitäjän vastuulla ilman erityisiä nimenomaisia säännöksiä. Tästä syystä Suomessa on kehitetty viime vuosina tietoturvallisuutta koskevaa yleislainsäädäntöä yleislakien tasolla viranomaistoiminnassa.

(4) Viranomaistoiminnassa hallinnon yleislakina sovellettavaksi tulevassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki) on säädetty laajasti viranomaistoiminnassa sovellettavaksi tulevista tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamisen perusteista. Tiedonhallintalaissa on käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen nähden. Tietoturvallisuussääntelyllä on haluttu edistää ja varmistaa henkilötietojen käsittelyn asianmukainen ja lainmukainen toteuttaminen tietosuoja-asetuksen 6 (3) artiklan liikkumavaran puitteissa. Lisäksi tietoturvallisuusvaatimuksista on säädetty esimerkiksi rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 5 luvussa, jonka säännöksiä sovelletaan turvallisuusviranomaisten henkilötietojen käsittelyssä kansallisen turvallisuuden toteuttamisen yhteydessä ja rikosprosessissa tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä. Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on säädetty tietoturvallisuuteen liittyvistä vaatimuksista asiakas- ja

potilastietojen käsittelyn yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023).

(5) *Nyt ehdotettava lainsäädäntö on osin rinnakkainen ja päällekkäinen voimassa olevan tietoturvallisuussääntelyn kanssa ja se on omiaan muodostamaan sääntelystä epäselvän kokonaisuuden niin viranomaisten vastuista kuin velvollisuuksistakin. Vastaava ongelma alkaa näyttäytymään myös yksityisellä sektorilla.* Käsittelen näitä ongelmia tässä lausunnossa pääosin perustuslain sääntelyn ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, mutta nostan samalla esiin joitakin lainsäädännön systematiikkaan sekä ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen ja laatuun liittyviä kysymyksiä.

2. Lakiehdotusten soveltamisaloista

(6) Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että viranomaisia koskeva sääntely toisinnetaan 2. lakiehdotuksessa lähes samanlaisena kuin se on ehdotettu säädettäväksi 1. lakiehdotuksessa. Sääntelymalli on lähtökohdiltaan raskas, vaikka 1. lakiehdotukseen on pyritty keskittämään voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden keskeiset kyberturvallisuuden säännökset NIS2-direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

(7) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevaan tiedonhallintalakiin sääntelyä, joka tulee sovellettavaksi vain osittain lain yleiseen soveltamisalaan kuuluvissa viranomaisissa. Hallituksen esityksessä esitettyä sääntelyratkaisua on perusteltu tarkoituksenmukaisuussyillä, jotka jäävät kuitenkin sisällöllisesti hyvin epäselviksi.

(8) Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä nostanut esille sääntelytekniikkaan ja siten myös säädösehdotusten laatuun liittyviä kysymyksiä (esimerkiksi PeVL 46/2016 vp). Tiedonhallintalakiin ehdotettua *sääntelyratkaisua voidaan pitää hyvin poikkeuksellisena, koska tiedonhallintalaki on luonteeltaan viranomaistoiminnassa laajasti sovellettava nk. hallinnon yleislaki. Ehdotettava sääntely ei kohdennu laajasti viranomaistoimintaan, vaan eräisiin viranomaisiin. Tämä on johtanut siihen, että lain soveltamisalaa koskevaan sääntelyyn on ehdotettu lisättäväksi uusia lain tietyn luvun soveltamisalaa rajaavaa sääntelyä. Siten yleislaki tulisi sisältämään ehdotetun mukaisesti erityislainomaista sääntelyä, jota sovelletaan vain osaan lain yleiseen soveltamisalaan kuuluvista viranomaisista*.

(9) *Soveltamisalan sekavuutta lisää myös osaltaan se, että osaan viranomaisten toimintaa sovelletaan toimintaperusteisesti myös 1. lakiehdotuksen mukaista kyberturvallisuuslakia. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi hyvinvointialueen terveydenhuollon osalta, kun taas sosiaalihuoltoon 1. lakiehdotuksen kyberturvallisuuslakia ei sovellettaisi. Samanlainen tilanne olisi kunnilla, jotka harjoittavat kyberturvallisuuslakiehdotuksen liitteenä mainittua toimintaa*.

(10) Perustuslakivaliokunta on myös kritisoinut aikanaan tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevaa sääntelyehdotusta vaivalloiseksi (PeVL 73/2018 vp, s. 5). *Ehdotettu yleislakiin sisällytettävä erityislainsäädäntöön kuuluva sääntely lisää tiedonhallintalain soveltamisalaa koskevan sääntelyn vaivalloisuutta ja se muodostuu kokonaisuudessaankin vaikeaselkoiseksi.* Kun otetaan huomioon myös 1. lakiehdotuksen soveltuminen tietyiltä osin viranomaisten toimintaan, muodostuu lakiehdotusten soveltaminen toinen toisiinsa sekä muuhun tietoturvallisuussääntelyyn nähden sekavaksi. *Tällöin merkitystä on sillä, miten realistisesti vaikeaselkoinen sääntely on täytäntöönpantavissa tilanteissa, joissa jopa eri toimintojen perusteella tietoturvallisuusvelvollisuuksia toteutetaan eri säännösten perusteella*. Sääntely ei ole myöskään vaivatta yhteensovitettavissa tietosuojalainsäädäntöön nähden.

(11) Sääntelyn selkeydellä on merkitystä myös sen sääntelykohteille ja soveltajille heidän oikeusturvansa kannalta katsottuna (PeVL 4/2021 vp). Sääntely merkitsee myös virkavelvollisuuksia säännösten täytäntöönpanosta vastaaville virkamiehille, joten ehdotetun sääntelyn soveltamisalojen hankaluus keskenään sekä jo voimassa olevaan sääntelyyn nähden on omiaan hankaloittamaan viranomaistoiminnassa virkavelvollisuuksien hahmottamista ja toteuttamista tietoturvallisuustoimenpiteitä toteutettaessa. *Vaarana on, että sekavan sääntelyn sisältö jää valvovien viranomaisten ohjeiden varaan*. Tätä voidaan pitää perustuslain 118 §:n virkavastuusääntelyyn nähden ongelmallisena. Hallituksen esityksessä nostetaankin esiin

toistuvasti tarve siihen, että valvovat viranomaiset antavat ohjeita lakiehdotusten sääntelyn sisällöstä.

(12) Esimerkkinä sekavasta ja epämääräisestä sääntelystä voidaan mainita 2. lakiehdotuksen 18 b §:n 1 momentti, jossa tiedonhallintayksikkö velvoitetaan arvioimaan kyberriskejä. Puolestaan voimassa olevan tiedonhallintalain 13 §:n 1 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on selvitettävä olennaiset tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit ja mitoitettava tietoturvallisuustoimenpiteet riskiarvioinnin mukaisesti. Edelleen tiedonhallintalain 13 a §:n 3 momentin mukaan tiedonhallintayksikön on selvitettävä sen tietoaineistojen käsittelyn, tietojärjestelmien hyödyntämisen sekä niihin perustuvan toiminnan jatkuvuuteen kohdistuvat olennaiset riskit. Edelleen tiedonhallintalain 28 f §:n mukaan viranomaisen on riskiarvioinnin perusteella varmistettava, että automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys varmistetaan asianmukaisin teknisin toimenpitein. Tämän lisäksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 24, 25, 32 ja 35 artiklat edellyttävät rekisterinpitäjältä henkilötietojen käsittelyyn liittyvien riskien arviointia ja hallintaa. Siten nyt ehdotettava uusi kyberriskien arviointia ja hallintaa koskeva sääntely tuo vielä lisää yhden velvollisuuden arvioida tietojenkäsittelyyn vaikuttavia riskejä. Sääntely muodostaa viranomaisille kokonaisuudessaan useita toisiinsa sidoksissa olevia ja päällekkäisiä velvollisuuksia arvioida tietoturvallisuuteen vaikuttavia riskejä. Sääntelyn epäselvyys näiden velvollisuuksien välisistä suhteista voi olla omiaan hankaloittamaan edellä todetusti muodostamaan kokonaiskäsitystä siitä, millaisia virkavelvollisuuksia riskienarviointia koskeva sääntely luo viranomaisille ja velvollisuuksia täytäntöönpaneville virkamiehille. Sääntelyn hajanaisuus itsessään vaikuttaisi muodostavan moninkertaisen velvollisuuden suorittaa riskienarviointi käytännössä samasta kohteesta, kuten tietojärjestelmässä tapahtuvasta tietojenkäsittelystä.

3. Salassapidosta säätäminen

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettäväksi välitystieto, sijaintitieto ja tieto haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti.

(14) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 i §:n 2 momentissa ehdotetaan vastaavalla tavalla säädettäväksi edellä mainitut tiedot salassa pidettäviksi.

(15) Ehdotetut salassapitosäännökset on sijoitettu valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskeviin pykäliin eikä omiksi pykälikseen.

(16) Ehdotettu sääntelymalli korostaa lakiehdotusten epäonnistunutta jäsennystä ja sääntelytekniikkaa. Epätarkoituksenmukaisella tavalla muodostettu sääntelymalli johtaa kaksinkertaiseen sääntelyyn, jolloin samat tiedot ovat kahden eri lain perusteella salassa pidettäviä.

(17) Eduskunta on edellyttänyt pidättyvää suhtautumista salassapitosääntelyn sijoittamisessa muualle kuin yleislakina sovellettavaksi tulevaan julkisuuslakiin (EV 303/1998 vp).

(18) Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut lausuntokäytännössään salassapitosääntelyn sijoittamista erityislakien sijaan yleislakiin (esim. PeVL 2/2008 vp ja PeVL 62/2018 vp) eduskunnan hyväksymän ponnen mukaisesti.

(19) Salassapitosääntelyä on nyt ehdotettu samojen tietojen osalta sijoitettavaksi kahteen eri erityislakiin. Salassapitoa on perusteltu sinällään perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta viestinnän luottamuksellisuuteen liittyvillä syillä, jolloin kysymys on toisen perusoikeuden turvaamiseen tähtäävästä välttämättömästä syystä salata kyseisiä tietoja. Tätä on pidetty sinällään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hyväksyttävänä (PeVL 2/2008 vp, PeVL 40/2005 vp). Kuitenkin nyt on kysymys samoista tiedoista, jotka toimitetaan valvovalle viranomaiselle kahden eri lain säännösten perusteella, jolloin lainvalmistelussa on ajauduttu ehdottamaan salassapidollekin kaksinkertaista sääntelyä.

(20) Ehdotettu on paitsi tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä ongelmallinen, mutta erityisesti suhteessa eduskunnan kantaan salassapitosääntelyn sijoittamisesta erityislainsäädännön sijaan yleislakiin.

4. Tiedonsaantioikeudet

(21) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeuksista. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentissa luetellaan ne tiedot, jotka kuuluisivat tiedonsaantioikeuden piiriin. Tiedonsaantioikeutta on kuitenkin rajoitettu näidenkin tietojen suhteen välttämättömään valvontakäyttötarkoituksen kannalta katsottuna. Niin ikään 2 momentissa lueteltujen tietojen tiedonsaantia on rajoitettu välttämättömyysedellytyksellä suhteessa valvontatarkoitukseen.

(22) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 i §:ssä on ehdotettu säädettäväksi vastaavat tiedonsaantioikeudet.

(23) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

(24) Nyt ehdotettu sääntely ei ole aivan perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeutta koskevien yleisten oppien mukaista, koska tiedonsaantioikeudet on yksilöity tiettyihin tietoihin, jolloin tiedonsaantioikeuskin olisi voitu sitoa tarpeellisuusedellytykseen. Nyt ehdotettu sääntely korostaakin sitä, että tiedot luovuttavan viranomaisen tai toimijan on arvioitava erikseen, mitkä tiedot ovat välttämättömiä valvovan viranomaisen valvontatehtävän kannalta ja puolestaan valvovan viranomaisen on perusteltava tiedonsaannin välttämättömyyttä korostetusti.

5. Viranomaisten toimivaltasuhteet ja järjestäytyminen

(25) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi Liikenne- ja viestintävirastoon vaikuttavista viranomaistoiminnoista. Mainitun lakiehdotuksen mukaan 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto olisi valvova viranomainen siltä osin kuin kyse on liitteen I kohdissa 1-7 ja liitteen II kohdissa 1-5 tarkoitetuista toimijoista. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 h §:n 1 momentin mukaan 4 a luvussa tarkoitettu valvova viranomainen ja NIS 2 -direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen julkishallinnon toimialalla on Liikenne- ja viestintävirasto. Edelleen 2. lakiehdotuksen mainitun lainkohdan mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on valvovan viranomaisen toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton.

(26) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin CSIRT-yksiköstä, joka toimii Liikenne- ja viestintävirastossa. Lakiehdotuksen mukaan yksikön toiminta on järjestettävä erilliseksi 26 §:n nojalla tehtävästä valvonnasta. Lakiehdotus kohdentaa yksikölle tehtäviä. *Sääntelyehdotuksen perusteella CSIRT-yksikkö olisi Liikenne- ja viestintävirastossa toimiva itsenäinen hallintoviranomainen.*

(27) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä puolestaan säädetään Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi vastata laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja –kriisien hallintasuunnitelman laatimisesta yhteistyössä pykälässä lueteltujen viranomaisten sekä

Huoltovarmuuskeskuksen kanssa. *Ilmeisesti tehtävä on kohdennettu Liikenne- ja viestintävirastolle sen valvovan viranomaisen roolissa.* Toisaalta lakiehdotuksen 44 §:n mukaan kyberturvallisuusviranomaisena toimisi kukin valvova viranomainen eli omalla toimialalla Liikenne- ja viestintävirastossa toimiva valvova viranomainen sekä muiden toimialojen valvovat viranomaiset. Kuitenkin samassa pykälässä todetaan, että Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus toimii koordinaattorina laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja -kriisien hallinnassa. Ilmeisesti Kyberturvallisuuskeskus olisi yksi erillinen hallintoviranomainen kyberturvallisuuslain täytäntöönpanossa. Nykyisessä sääntelyssäkin Kyberturvallisuuskeskukselle on säädetty itsenäisiä tehtäviä.

(28) Edelleen 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaan perustettavaksi Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä toimiva seuraamuslautakunta, joka olisi itsenäinen toimielin ja siten viranomainen.

(29) Jossain määrin hallituksen esityksen 1. ja 2. lakiehdotusten perusteella jää epäselväksi, onko Liikenne- ja viestintävirasto miltä osin toimivaltainen viranomainen ja miltä osin toimivaltaisena viranomaisena toimii itsenäisesti ja riippumattomasti Liikenne- ja viestintävirastossa toimiva hallintoviranomainen, joka on organisoitu joko suoraan laissa tai lain nojalla viraston työjärjestyksessä viranomaiseksi.

(30) Perustuslaki ei sisällä viranomaisen määritelmää, vaikka perustuslaissa käytetäänkin viranomaisen käsitettä. Lähtökohdiltaan viranomaisen määritelmä jääkin määriteltäväksi kussakin tavallisessa laissa erikseen, joten viranomaisen käsitekin voi vaihdella säädöksittäin. Merkitystä perustuslain soveltamisen kannalta on kuitenkin tunnistaa eri asiayhteyksissä perustuslain velvollisuuksia toteuttava viranomainen sekä perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna toimivaltainen viranomainen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin kannaltakin on merkitystä, kuka on toimivaltainen viranomainen käyttämään julkista valtaa. Perustuslakivaliokunta onkin etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). *Tässä suhteessa esitetty sääntely jättää osin liiankin paljon tulkinnanvaraa sen suhteen, miten viranomaistoiminnot järjestetään Liikenne- ja viestintävirastossa ja toimiiko virasto lakiehdotuksessa tarkoitettuna viranomaisena vai virastoon sijoitettu yksikkö tai muu toiminto.*

(31) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotus jättää myös tulkinnanvaraa siinä, miten tiedonhallintalautakunnan yleinen tietoturvallisuuden ohjaus voidaan pitää erillään lakiehdotuksen 4 a luvun sääntelystä, koska tietoturvallisuutta, mukaan lukien kyberturvallisuutta, koskeva sääntely muodostaa väistämättä toisiinsa sidoksissa olevan kokonaisuuden, jolloin viranomaisten toimivaltarajoille ohjauksessa muodostuu epäselvä tilanne. Merkitystä on myös sillä, että kansallisena tietosuojan valvontaviranomaisena toimiva tietosuojavaltuutettu antaa myös tietoturvallisuuden toteuttamiseen liittyvää ohjausta käsiteltäessä henkilötietoja. Kaiken kaikkiaan tiedonhallintalautakunnan, Liikenne- ja viestintävirastossa toimivan valvovan viranomaisen ja tietosuojavaltuutetun ohjaustoimivallan rajat jäävät sääntelyssä epäselväksi tietoturvallisuuden ohjauksessa, vaikka 2. lakiehdotuksessa ehdotetaankin ohjaustehtävän rajaamista tiedonhallintalautakunnan toimintaan suhteessa ehdotettuun 4 a lukuun nähden. Käytännössä tiedonhallintalautakunnan tiedonhallintalain tietoturvallisuuden edistämistehtävää on vaikea erottaa 4 a luvun sääntelystä. Tältä osin on syytä korostaa, että hallintolaissa (434/2003) säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö. Hyvän hallinnon perusteet kiinnittyvät puolestaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuihin laissa säädettäviin hyvän hallinnon takeisiin. Sinällään 1. lakiehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi eräiltä osin viranomaisten välisestä yhteistyöstä hallintolakia täsmällisemmin, mutta ei 2. lakiehdotuksessa.

6. Seuraamuslautakunta

(32) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamuslautakunnasta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaan lautakunnan muodostamista siten, että Liikenne- ja viestintävirasto nimeää lautakuntaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ja muut valvovat viranomaiset jäsenen ja varajäsenen. *Lakiehdotuksen mainitusta lainkohdasta ei kuitenkaan ilmene, että mikä taho nimittää lautakunnan toimielimenä kolmen vuoden määräajaksi.* Lautakunta on itsenäinen viranomainen, joten sen nimittämistä ei voida tehdä siten, että kukin viranomainen nimeää haluamansa jäsenen lautakuntaan. Kysymys lienee kuitenkin siitä, että kyseiset viranomaiset ehdottavat jäseniä lautakuntaan nimittävälle viranomaiselle.

(33) Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttö. Seuraamuslautakunta käyttää julkista valtaa määrätessään seuraamusmaksun, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä laissa. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää sinällään lautakunnan toimintaa koskevat perusteet, mutta epäselväksi ehdotuksessa jää, kenellä on loppujen lopuksi toimivalta nimittää seuraamuslautakunta toimielimenä toimimaan Liikenne- ja viestintävirastossa. Koska kysymys on useamman viranomaisen nimeämiin jäseniin perustuvasta toimielimesta, tyypillisesti nimittämistoimivalta näissä toimielimissä on säädetty valtioneuvostolle. *Lakiehdotusta tulisikin täydentää siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, millä viranomaisella on toimivalta nimittää seuraamuslautakunta toimielimenä määräajaksi, jolloin nyt lakiehdotuksessa tarkoitetut viranomaiset ehdottavat jäseniä nimitettäväksi lautakuntaan sille viranomaiselle, jolla on toimivalta toimielimen nimittämiselle.*

(34) Sääntelyehdotuksessa jää osittain epäselväksi myös jäsenien asema seuraamuslautakunnassa. Ilmeisesti Liikenne- ja viestintävirasto nimeää puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan virkamiehistään samoin kuin muut valvovat viranomaiset eikä siten, että viranomaiset voisivat nimetä jäsenet virkamiehistönsä ulkopuolelta. Lakiehdotuksen mukaan lautakunnan jäsen toimii tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti. *Siten vaikuttaa siltä, että oletetusti jäseniksi nimitettävät virkamiehet eivät hoitaisi lautakunnan jäsenen tehtäviään osana virkamiehen virkatehtäviä.* Tähän viittaa myös lakiehdotuksen perustelut, jossa todetaan, että lautakunnan tehtävä olisi jäsenelle ja varajäsenelle sivutoiminen. Tällöin vaikuttaisi siltä, että lautakunnan jäsenet hoitaisivat tehtäväänsä eivät virkamiehinä, vaan rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan tarkoittamina julkista luottamustehtävää hoitavina henkilöinä. *Kuitenkin sääntelyssä jää epäselväksi, onko lautakunnan jäsen tai varajäsen velvollinen eroamaan tehtävästä, jos hän ei ole enää palvelussuhteessa nimittämistä ehdottaneeseen viranomaiseen. Ehdotetusta sääntelystä ei nimittäin nyt ilmene, onko palvelussuhde nimittämistä ehdottavaan viranomaiseen yksi jäsenen tai varajäsenen kelpoisuusvaatimuksista. Sääntelyä tulisikin tältä osin täsmentää. Merkitystä sääntelyllä on myös siihen, miten riippumattomasti lautakunnan jäsen voi toimia luottamustehtävässään.*

(35) Lautakunnan esittelijänä toimisi kulloinkin toimivaltaisen valvovan viranomaisen virkamies. Siten esittelijänä toimisi virkatehtävänään asiaa esittelevä virkamies, jota ei olisi erikseen nimitetty lautakunnan esittelijäksi. Sinällään estettä ei ole, että virkamies toimii esittelijänä toisessa viranomaisessa, jos esittelijän tehtävästä säädetään tällä tavalla laissa. Kuitenkin tässä suhteessa esittelijä toimii kulloinkin toimivaltaisen valvovan viranomaisen edustajana toimiessaan esittelijänä lautakunnassa, joten esittelijän tehtävää ei voida pitää hänen sivutoimenaan. Tämäkin seikka korostaa, että jäsenten rooli ja asema nimeävään viranomaiseen tai nimittämistä ehdottavaan viranomaiseen tulee olla selkeä roolien ja vastuiden kannalta katsottuna.

7. Sääntelyn täsmällisyys suhteessa virkavelvollisuuksiin ja virkavastuuseen nähden

(36) Perustuslain 118 §:ssä on säädetty virkamiesten virkavastuun perusteista. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämä vastuu

muodostuu siitä lähtökohdasta, että virkamies noudattaa laissa tai sen nojalla annetussa muussa säännöksessä tai määräyksessä asetettuja virkavelvollisuuksia. Virkavastuu voi muodostua rikosoikeudellisesta, vahingonkorvausoikeudellisesta tai hallinnollisesta vastuusta. Rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta on merkitystä perustuslain 8 §:ssä säädetyllä rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteeseen kuuluvalla täsmällisyysvaatimuksella (esimerkiksi PeVL 48/2017 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp). Keskeinen virkavelvollisuuksien noudattamiseen ohjaava rikoslain säännös on virkavelvollisuuden rikkomista koskeva rikossäännös, joka on sisällöllisesti blankorangaistussäännös. Tältä osin se saa sisältönsä virkavelvollisuuksia asettavasta sääntelystä. Siten virkavelvollisuuksia sisältävän sääntelyn tuleekin olla riittävän täsmällistä.

(37) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 c §:n 1 momentin mukaan ”Tiedonhallintayksikön on toteuttava oikeasuhtaiset tekniset, operatiiviset ja organisatoriset kyberturvallisuutta koskevat riskienhallintatoimenpiteet käyttämiensä viestintäverkkojen ja tietojärjestelmien turvallisuuteen kohdistuvien kyberriskien hallitsemiseksi ja haitallisten vaikutusten estämiseksi tai minimoimiseksi.” Edelleen 2 momentin mukaan ” Toimenpiteiden on oltava ajantasaiset, asianmukaiset ja oikeasuhtaiset suhteessa tiedonhallintayksikön käyttämien viestintäverkkojen ja tietojärjestelmien riskialttiuteen, viestintäverkon tai tietojärjestelmän merkitykseen tiedonhallintayksikön toiminnalle sekä niissä ilmenevän poikkeaman kohtuudella ennakoitavissa oleviin välittömiin vaikutuksiin. Lisäksi toimenpiteiden mitoittamisessa on otettava huomioon tiedonhallintayksikön koko, sen toiminnan laatu, poikkeaman todennäköisyys ja vakavuus, toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset sekä ajantasainen kehitys huomioon ottaen käytettävissä olevat tekniset mahdollisuudet torjua kyberuhka.” *Ehdotettu sääntely jää varsin avoimeksi, jolloin myös sääntelyn velvoittavuus jää epämääräiseksi niiden toimien osalta, joita tiedonhallintayksikön tulisi tehdä ”oikeasuhtaisesti” arvioiden ”asianmukaisesti”.*

(38) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 b §:n 3 momentin mukaan ”tiedonhallintayksikön johto vastaa kyberturvallisuutta koskevan riskienhallinnan toteuttamisen ja valvonnan järjestämisestä sekä hyväksyy riskienhallinnan toimintamallin ja valvoo sen toteuttamista. Tiedonhallintayksikön johdolla tulee olla riittävä perehtyneisyys kyberturvallisuutta koskevaan riskienhallintaan”.

(39) Käytännössä edellä mainittu sääntely kohdentaa ”tiedonhallintayksikön johdon” vastuulle velvollisuuksia riskienhallinnan toteuttamisesta ja perehtymisestä kyberturvallisuutta koskevien riskien hallintaan. Toisaalta sääntely edellyttää riskien hallitsemiseksi epämääräiseksi jäävää ”oikeasuhtaisuuden” ja ”asianmukaisuuden” arviointia. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotus ei kohdenna ”tiedonhallintayksikön johtoa” mihinkään tiedonhallintayksikön elimeen tai virkamieheen taikka viranhaltijaan. Toisaalta sääntely ei myöskään velvoita nimeämään tällaisia johtoon kuuluvia henkilöitä, joiden tulisi virkavelvollisuuksinaan toteuttaa mainittuja vaatimuksia. Puolestaan 1. lakiehdotuksessa on täsmällisemmin määritelty se henkilöpiiri, jolle kuuluu johdon vastuu (kyberturvallisuuslakiehdotuksen 10 §). Hallituksen esityksen 2. lakiehdotus ei myöskään määrittele sen tarkemmin johdon vastuun sisältöä kyberturvallisuuteen liittyvän riskienhallintaan perehtymisestä.

(40) Edellä esitetyillä perusteilla nähdäkseni *sääntelyehdotuksen epätäsmällisyys muodostuu virkavelvollisuuksia koskevan sääntelyn näkökulmasta epämääräiseksi ja epätäsmälliseksi, jolloin kysymys on paitsi perustuslain 8 §:n, mutta myös 21 §:n kannalta ongelmallisesta sääntelystä. Virkavelvollisuuksia koskevan sääntelyn ei tarvitse olla kasuistista, mutta sen on luotava kuitenkin selkeä perusta sille, miten virkavelvollisuudet muodostuvat tai mitä virkavelvollisuudet ovat. Merkitystä on nähdäkseni sääntelyn täsmällisillä käsitteilläkin ja velvollisuuksien kohteilla. Epätäsmällinen sääntely johtaa väistämättä siihen, että tätä aukkoa ryhdytään täyttämään erilaisilla ohjeilla ja suosituksilla, jotka saavat viranomaisten toiminnassa tosiasiallisesti monissa tilanteissa sitovan vaikutuksen. Kuten edellä todettu hallituksen esityksessäkin viitataan toistuvasti valvovien viranomaisten ohjeistuksiin lainsäädännön soveltamisesta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta yleisen tason sääntelyn ohjautuminen ohjeilla sääntelyyn on varsin ongelmallinen, kun otetaan huomioon myös perustuslain 118 §:ssä säädetty.*

8. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

(41) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan valvova viranomainen voisi käyttää tarkastuksessa apuna tietoturvallisuuden arviointilaitosta tai ulkopuolista tietotekniikan asiantuntijaa. Niin ikään hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 k §:n mukaan valvova viranomainen voisi antaa tarkastustehtävään liittyvän avustavan tehtävän tietoturvallisuuden arviointilaitokselle.

(42) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekniseen asiantuntemukseen perustuva testaus ja sertifiointi eivät ole julkisia hallintotehtäviä (PeVL 4/2012 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekniseen asiantuntemukseen perustuvan lausunnon antaminen toimivaltaiselle viranomaiselle ei ole julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2002 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettu avustava tehtävä on kuitenkin viranomaiselle kuuluvaksi ehdotettu tehtävä, jossa voidaan käyttää viranomaisen lukuun toimivaa yksityistä avustavasti tarkastustehtävän toimittamiseen. Siten voidaan katsoa, että ehdotettu teknisluonteinenkin tehtävä kuuluu tässä tapauksessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän alaan.

(43) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla.

(44) Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (esim. PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 11/2004 vp, PeVL 11/2002 vp).

(45) Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp). Valiokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täyttyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp). Hallituksen esityksessä on nostettu esille tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä, joiden vuoksi pääasiallisesti valvovalle viranomaiselle kuuluvia tarkastustehtäviä voidaan avustavina tehtävinä antaa yksityiselle. Tältä osin ehdotus ei ole ongelmallinen

(46) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen säädettäväksi virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 8/2014 vp).

(47) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaan ”ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan tämän pykälän mukaisia tehtäviä”. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 18 k §:n 3 momentin mukaan ”Tietoturvallisuuden arviointilaitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan hänen tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta.”

(48) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota julkiseen hallintotehtävään liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun viittaussääntelyn

epäsymmetriaan. Valiokunta kiinnitti huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin tuolloin käsillä olleessa lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp). *Tällaista arviota ei ole kuitenkaan tehty eikä siten julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyn horisontaalista ongelmaa ole vielä ratkaistu. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä on kaksi erilaista muotoilua virkavastuusääntelyn soveltamisesta yksityiseen. Siten ehdotettu muotoilu voisi johtaa siihen johtopäätökseen, ettei rikosoikeudellinen virkavastuu olisi samanlaista 1. lakiehdotuksen ja 2. lakiehdotuksen tehtävissä. Tästä syystä olisi tarpeellista yhdenmukaistaa rikosoikeudellisen virkavastuuta tarkoittavien säännösten muotoilua siten, että siitä selvästi ilmenee, että julkista hallintotehtävää hoitavaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä samalla tavalla kuin virkamieheen lukuun ottamatta viraltapanoseuraamusta.*

9. Seuraamusmaksu ja sen välinen suhde muuhun seuraamusjärjestelmään

(49) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 35 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun määräämismahdollisuudesta. Seuraamusmaksua ei olisi mahdollista määrätä 35 §:n 2 momentissa tarkoitetuille viranomaisille. Ehdotus on tältä osin linjassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 14/2018 vp) kanssa ja lisäksi se on perusteltua suhteessa seuraamusmaksun tarkoitukseen kuitenkin edellyttäen, että lakiehdotuksessa on riittävän täsmälliset säännökset, joiden perusteella viranomaisessa työskentelevä virkamies voi joutua mahdollisista vastaavista laiminlyönneistä rikosoikeudelliseen vastuuseen. Muutoin viranomaistoiminta jäisi tosiasiassa seuraamusjärjestelmän ulkopuolelle ja olisi epäsuhtainen.

(50) Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut ovat perustuslain kannalta rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä tästä syystä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

(51) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 39 §:ssä säädettäisiin perusteista, joilla seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä. Lakiehdotuksen seuraamusmaksun perusteet ovat osin rinnakkaiset EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain (1050/2018) tarkoittaman seuraamusmaksun kanssa. Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla seuraamuskollegio voi määrätä seuraamusmaksun esimerkiksi henkilötietojen suojaamisvelvollisuuden toteuttamatta jättämisestä. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 39 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, jolle on määrätty samasta teosta yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettu seuraamusmaksu.

(52) Ehdotettu sääntely tarkoittaa, että tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukainen seuraamusjärjestelmä saa etusijan suhteessa kyberturvallisuuslaissa ehdotettuun seuraamusjärjestelmään nähden. Kuitenkin jossain määrin sääntely muodostuu ongelmalliseksi ennakoitavuuden suhteen erityisesti tilanteissa, joissa asiaa ei ole viety tietosuojavaltuutetun tai apulaistietosuojavaltuutetun toimesta seuraamuskollegioon ratkaistavaksi, vaan tietosuojan valvontaviranomainen on käyttänyt muita seuraamuksia suhteessa rekisterinpitäjään. Tällöin voisi muodostua tilanne, jossa kyberturvallisuuslain perusteella seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos tietoturvaloukkaus tai muu säännösten rikkominen tarkoittaisi kyberturvallisuuslain tarkoittamaa laiminlyöntiä.

(53) Ehdotettu sääntely ei voi johtaa siihen, että viranomaisten toiminta muodostuu ennakoimattomaksi ja mahdollisesti myös viranomaisten yhteistyön tuloksena neuvoteltavaksi asiaksi, kumman viranomaisen toimesta seuraamusmaksu määrätään. Tältä osin on syytä todeta, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti viranomaiselle ei voida lailla antaa

täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (esim. PeVL 9/2014 vp, PeVL 61/2010 vp, PeVL 35/2008 vp). Toisaalta myöskin toimivaltainen viranomainen tulee ilmetä selkeästi laista tai ainakin sen määräytymisen perusteet on säädettävä laissa. Nyt ehdotettu sääntely jättää viranomaisen toimivaltaisuutta koskevan kysymyksen osittain avoimeksi, joskin etusijaoikeus tietosuojasääntelyn mukaisen seuraamuksen määräämiseen jossain määrin määrittelee toimivaltaisuuttakin ehdollisesti.

10. Muuta

(54) Lakiehdotukset on tarkoitus tulla voimaan 18.10.2024, joten käytännössä lakiehdotusten mukaisen organisoinnin järjestämiseen ei jäisi aikaa lainkaan. Lakiehdotukset eivät sisällä esimerkiksi viranomaistoiminnan organisointiin minkäänlaisia siirtymäaikoja, joten jos lait tulisivat voimaan pikimmiten eduskunnan käsittelyn jälkeen, ei viranomaistoimintoja voida käytännössä perustaa lain voimaantullessa.

(55) Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 14/2024 vp, PeVL 14/2020 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 11/2009 vp). Epäselväksi jää, missä määrin valtioneuvostossa on ryhdytty toimenpiteisiin ehdotetun sääntelyn täytäntöönpanemiseksi, kun otetaan huomioon direktiivin täytäntöönpanon kireä aikataulu.

(56) Hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista ilmenee, että hallituksen esityksen mukaiseen toiminnan perustamiseen on myönnetty valtion vuoden 2024 talousarviossa määrärahoja Liikenne- ja viestintävirastolle, joten ilmeisesti täytäntöönpanoa valmisteleviin toimiin on ryhdytty. Hallituksen esityksestä ilmenee myös muille viranomaisille tarpeita saada korotettua määrärahoja lisähenkilöstön palkkaamiseksi sekä tietojärjestelmiä varten. Osin jää epäselväksi, millä määrärahoilla lisäresursointi on tarkoitus kattaa ja osin esityksen taloudelliset vaikutukset viittaavat vuoden 2025 talousarvioon. Hallituksen esitystä ei ole kuitenkaan annettu nk. budjettilakina, vaikka se sisällöllisesti vaikuttaisi olevan sidottu talousarviomenettelyyn.

(57) Perustuslain 83 §:n 2 momentin mukaan hallituksen esitys valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset annetaan hyvissä ajoin ennen varainhoitovuoden alkua eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) mukaan talousarvioesitykseen liittyviä hallituksen esityksiä ovat erityisesti niin sanotut budjettilakiesitykset. Näiden esitysten antamisajankohta ei saisi olennaisesti myöhentyä talousarvioesityksen antamisajasta.

(58) Taloudellisissa vaikutuksissa on nähty muun muassa lisäresursointitarpeita tietosuojavaltuutetulle, vaikka sen tehtäviin ei juurikaan esitetty hallituksen esitys tuo lisätehtäviä muutenkin kuin viranomaisyhteistyön kautta, jota tietosuojavaltuutettu on sinällään pitänyt tehdä jo aiemminkin tietoturvallisuusviranomaisten kanssa. Näiltäkin osin epäselväksi jää henkilöresurssimitoituksen perusteet sekä se, miten ne tullaan kattamaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin toistuvasti kiinnittänyt huomiota tietosuojavaltuutetun resurssitarpeisiin (PeVL 40/2021 vp, 46/2022 vp, PeVL 4/2021 vp PeVL 11/2018 vp, PeVL 3/2017 vp).

23.9.2024

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti