Veli-Pekka Viljanen

HE 57/2024 vp kyberturvallisuusdirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.12.2024

Hallituksen esitys sisältää laajan lainsäädäntökokonaisuuden, jossa ehdotetaan säädettäväksi kyberturvallisuuslaki (1. lakiehdotus) ja muutettavaksi 16 muuta lakia. Ehdotetuilla lailla on tarkoitus panna täytäntöön EU:n kyberturvallisuusdirektiivi.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (s. 247-272). Rajoitun omassa lausunnossa tarkastelemaan esitystä perustuslaissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden (PL 10 § 2 ja 4 mom.) kannalta sekä sääntelyn soveltamista eduskunnan virastoihin. Lausuntoa laatiessani käytössäni on ollut myös liikenne- ja viestintäministeriön 9.10.2024 päivätty perustuslakivaliokunnalle antama lausunto hallituksen esityksestä sekä eduskunnan tietohallintopäällikön perustuslakivaliokunnalle 27.11.2024 antama lausunto.

1. Luottamuksellisen viestin salaisuus (PL 10 § 2 ja 4 mom.)

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotukseen sisältyy säännöksiä, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta. Näitä ovat erityisesti 1. lakiehdotuksen 23 §:ään sisältyvä ehdotus CSIRT-yksikön koordinoimista kyberturvallisuustietojen vapaaehtoisista jakamisjärjestelyistä sekä 1. lakiehdotuksen 28 §:ään ja 2. lakiehdotuksen 18 i §:ään sisältyvät ehdotukset valvovan viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Ehdotuksissa on kyse muun ohella oikeudesta käsitellä sähköiseen viestintään liittyvää välitystietoa ja haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävään viestiin liittyvää tietoa. Luottamuksellisen viestin suojan kannalta merkityksellinen on myös esityksen 21 §:ssä säädetty toimivaltuus yleiseen viestintäverkkoon liitettyjen viestintäverkkojen ja tietojärjestelmien haavoittuvuuksien havainnoinnista. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 247-256)

käsitellään asianmukaisesti kyseisten säännösten suhdetta luottamuksellisen viestin perustuslain suojaan (PL 10 § 2 ja 4 mom.).

Erityiskysymyksenä nousee tältä osin esille kysymys siitä, nauttiiko haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti luottamuksellisen viestin salalaisuuden suojaa perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaisena luottamuksellisena viestintänä. Hallituksen esityksessä on päädytty arvioon, jossa kyberhyökkäyksen toteuttamiseksi luotu haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävä viesti ei kuuluisi viestinnän luottamuksellisuuden suojan ydinalueelle, etenkään sen teknisten haittaohjelmaan liittyvien ominaisuuksien taikka automatisoidusti luodun sisällön osalta, viestinnän osapuoliksi luettavien luonnollisten henkilöiden välisen sisällön puutteen vuoksi. Näin ollen kysymys ei olisi perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitetusta luottamuksellisesta viestinnästä, eli sen käsittelystä voitaisiin säätää perustuslain 10 §:n 4 momentista riippumatta. Haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältävän viestin käsittelyä koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuutta olisi arvioitava perustuslain yleisten rajoitusedellytysten kautta siten, että sääntely on välttämätöntä, asianmukaista ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltavien hyväksyttävien ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi (ks. HE, s. 249-251).

Tältä osin kysymystä on syytä arvioida suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden tarkoitukseen. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Säännös antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisina, kuten viestiä koskeville tunnistetiedoille. Säännös turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä (ks. HE 309/1993 vp, s. 53).

Hallituksen esityksen perustelujen valossa on mielestäni ilmeistä, että haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämässä viestissä ei ole lainkaan kysymys perustuslain 10 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvasta luottamuksellisesta viestinnästä. Kyse on usein haitallisen tietokoneohjelman automaattisesti luomasta viestistä, jossa viestin lähettäjänä ei ole luonnollinen henkilö, vaan haittaohjelma tai sen ohjelmoinut taho. Kysymys on teknisestä käskystä, ohjelmasta tai komennosta, jolla pyritään aiheuttamaan haittaa viestintäverkon tai tietojärjestelmän toiminnalle. Haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn

sisältävä viesti on pääasiallisesti semanttista sisältöä vailla oleva tekninen koneiden välinen viesti taikka haitallisen tietokoneohjelman automaattisesti luoma tai kyberhyökkäystä suorittavan tahon ennalta tuntemattomalle ja hyvin laajalle vastaanottajajoukolle lähettämä kalasteluviesti. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämässä viestissä on kysymys yksipuolisesta toimesta, jonka tarkoituksena on pyrkiä toteuttamaan kyberhyökkäys tai teknistä haittaa viestintäverkolle tai tietojärjestelmälle (HE, s. 250).

Kyse ei siis ole viestinnästä kahden osapuolen välillä, vaan pikemminkin toiminnasta, joka vakavasti vaarantaa perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaamaa luottamuksellista viestintää aiheuttaessaan haittaa viestintäverkon tai tietojärjestelmän toiminnalle. Katson, että tällainen ”haitallisen tietokoneohjelman tai käskyn sisältämä viesti” jää kokonaan perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden soveltamisalan ulkopuolelle. Kyse ei siten ole vain siitä, että tällainen viesti jäisi luottamuksellisen viestin ”ydinalueen ulkopuolelle” (vrt. HE, s. 251), vaan siitä, ettei tällainen viesti nauti ylipäätään perustuslain suojaa, eikä sitä koskevaa sääntelyä tarvitse oman tulkintani mukaan arvioida myöskään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Sen sijaan siltä osin kuin on kysymys esimerkiksi valvovan viranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tietoja koskevien rajoitusten estämättä toimijalta välitystieto tai sijaintitieto kyse on perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta, ei kuitenkaan varsinaiseen viestin sisältöön puuttumisesta. Tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti noudatettu lievempiä kriteerejä kuin silloin, jos rajoitus ulottuu viestin sisällön paljastumiseen. Tällöinkin on edellytetty, että sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 23/2006 vp, PeVL 29/2008 vp). Katson, että tältä osin ehdotukset täyttävät perustuslain 10 §:n asettamat vaatimukset.

2. Sääntelyn soveltaminen eduskunnan virastoihin

Hallituksen esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen mukaan lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sovellettaisiin myös eduskunnan virastoihin. Tämä koskisi myös lain uutta 4 a lukua, jossa säädetään kyberturvallisuutta koskevista velvollisuuksista ja niiden noudattamisen valvonnasta. Kyseisessä luvussa tarkoitettu valvova viranomainen olisi Liikenne- ja viestintävirasto (18 h §). Liikenne- ja viestintävirasto on liikenne- ja

viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka hoitaa liikenteen ja sähköisen viestinnän viranomaistehtäviä (ks. L liikenne- ja viestintävirastosta, 935/2018, 1 §). Valvovalla viranomaisella olisi 2. lakiehdotuksen 4 a luvun mukaan pitkälle meneviä toimivaltuuksia, esim. tiedonsaantioikeus, oikeus tehdä tarkastuksia ja oikeus määrätä seuraamuksia.

Tältä osin on huomattava, että NIS 2 -direktiivin mukaan direktiivissä tarkoitettu julkishallinnon toimijan käsitteen ulkopuolelle jäävät direktiivin nimenomaisen määräyksen perusteella (6 art. 35 kohta) muun muassa parlamentit. Suomen osalta tätä rajausta on tulkittu suppeasti niin, että se koskee vain eduskunnan valtiopäivätoimintaa. Sen sijaan eduskunnan kanslian toiminnan on katsottu kuuluvan direktiivin soveltamisalaan ja julkishallinnon toimijan käsitteen piiriin. Valtiosääntöiset näkökohdat eivät puolla tällaista suppeaa parlamentti-käsitteen tulkintaa.

Käsitykseni mukaan eduskunnan kanslian sisällyttäminen kokonaisuudessaan lain alaan on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Eduskunnan kanslia on kiinteä osa eduskunnan organisaatiota eikä sitä voida erottaa eduskunnan toiminnasta ylimpänä valtioelimenä. Eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan eduskunnan kanslian tehtävänä on luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Hallituksen esitys näyttää lähtevän virheellisestä oletuksesta, että eduskunnan valtiopäivätoiminta ja eduskunnan hallinnollinen kanslian viranomaistoiminta ovat erillisiä toimintoja. Eduskunnan tietohallintopäällikön lausunnosta ilmenee seikkaperäisesti, että tietojenkäsittelyn osalta tällainen erottelu ei ole mahdollista. Eduskunnan kanslian tietojärjestelmissä käsitellään pääosin valtiopäivätoimintaan liittyviä tietoja (ks. eduskunnan tietohallintojohtajan lausunto PeV:lle, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut eduskunnan perustuslain 2 §:n kannalta ongelmalliseksi sääntelyn, jossa eduskunnan virastojen tietohallinta olisi osoitettu valtiovarainministeriön ohjauksen piiriin. Valiokunnan mukaan kysymys oli viime kädessä perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa lainsäädäntövaltaa käyttävä ja valtiontaloudesta päättävä eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta. Tämän perusratkaisun vastaista olisi valiokunnan mielestä selvästi ollut sellainen tilanne, jossa valtiovarainministeriö ohjaisi eduskunnan virastojen tietohallintoa. Sen vuoksi tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä oli valiokunnan tuolloin

ottaman kannan mukaan, että eduskunnan virastot ja laitokset poistettiin lakiehdotuksen soveltamisalasta (PeVL 46/2010 vp, s. 3).

Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on sama periaatteellinen ongelma. Eduskunnan virastojen sisällyttäminen 2. lakiehdotuksen 4 a luvun soveltamisalaan merkitsee sitä, että eduskunnan toimintoja valvoisi vahvoin toimivaltuuksin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva hallintoviranomainen. Tällainen asetelma ei vastaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Ongelmaa korostaa se, että lain soveltamisalan piiriin ja siten myös Liikenne- ja viestintäviraston valvonnan piiriin tulisi eduskunnan kanslia, jonka tehtävät liittyvät kiinteästi eduskunnan työjärjestyksen 74 §:n mukaan juuri eduskunnan toimintaan ylimpänä valtioelimenä.

Hallituksen esityksessä (eikä liikenne- ja viestintäministeriön perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossa) ei ole nähdäkseni osoitettu vakuuttavasti, että eduskunnan virastoja ei voitaisi sulkea direktiivin perusteella julkishallinnon toimijan käsitteen ulkopuolelle. Siitä seikasta, että joissakin hallinnon yleislaeissa (esim. hallintolaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta) eduskunnan virastot ovat lain soveltamisalan piirissä olevia viranomaisia, ei voida päätellä, että niin tulisi olla myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Tältä osin merkityksellistä on se, että kyseisessä laissa Liikenne- ja viesintävirastolle annetaan valvontavirastona toimivaltuuksia, jotka eduskunnan kansliaan kohdistuvina huonosti sopivat eduskunnan perustuslain 2 §:ssä määriteltyyn valtiosääntöiseen asemaan ylimpänä valtioelimenä.

Katson, että 2. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttia tulee valtiosääntöoikeudellisista syistä muuttaa niin, että lain 4 a luvun säännöksiä ei sovellettaisi eduskunnan virastoihin.