EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

EDUSKUNNAN KANSLIA

Ari Apilo
Tietohallintopäällikkö
27.11.2024

ASIANTUNTIJALAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE KYBERTURVALLISUUSDIREKTIIVIN (NIS 2 -DIREKTIIVI) TÄYTÄNTÖÖNPANOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 57/2024 VP)

1. Esityksen tavoitteet sekä eduskunnan kanslian aiempi lausunto 2.11.2023

Eduskunnan kanslia pitää esityksen lähtökohtia ja tavoitteita pääosin asianmukaisina ja kannatettavina. NIS2-direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön säätämällä sen edellyttämistä velvoitteista keskitetysti uudessa kyberturvallisuuden riskienhallinnasta annettavassa laissa. Julkisen sektorin osalta velvoitteista säädettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

Eduskunnan kanslia antoi lausunnon 2.11.2023 lakiesityksen valmisteluvaiheessa. Lausunnossa kanslia totesi, ” Eduskunnan asema ylimpänä autonomisena ylimpänä valtioelimenä edellyttää sääntelyltä, että muut hallintoviranomaiset eivät ohjaa sen toimintaa. Lakiluonnoksessa on säännöksiä, jotka näyttävän aiheuttavan ristiriidan eduskunta-autonomiaan nähden. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävän ja -valtuuden suhdetta eduskunnan perustuslailliseen asemaan.”

Annetussa hallituksen esityksessä HE 57/2024 vp ei ole mielestäni otettu lausunnon ydinkohtia huomioon.

2. Muutosehdotus lakiehdotukseen: eduskunnan kanslian rajaaminen tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle

Tiedonhallintolain soveltamisala eduskunnassa on määritelty voimassa olevan lain 3 §:ssä ja sen soveltamista on jo rajattu 3.3 §:n toisessa virkkeessä. Mainitun lain 3 lukua ei sovelleta eduskunnan oikeusasiamiehen eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan, tuomioistuimien eikä valitusasioita käsittelemään perustettujen lautakuntien toimintaan, tasavallan presidentin kansliaan, *eduskunnan virastoihin***,** Kansaneläkelaitokseen, Suomen Pankkiin, muihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin eikä ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin.

Tämä rajaus on tarkoittanut, että eduskunnan virastot eivät ole VM:n julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleisen ohjauksen piirissä. Toisin sanoen eduskunta ja sen virastot päättävät itsenäisesti, miten ne ylläpitävät ja kehittävät digitaalista tietojenkäsittelyä. Tietojenkäsittelyllä on nykyisin keskeinen merkitys myös eduskunnan toiminnan sujuvuuden ja jatkuvuuden kannalta.

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta

3 § Lain soveltamisala ja sen rajoitukset

NIS 2 -direktiivin 6 artiklan 35 kohdassa määritellään (s. 114):

> ”35) ’*julkishallinnon toimijalla*’ jäsenvaltiossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti julkishallinnon toimijaksi tunnustettua toimijaa, lukuun ottamatta oikeuslaitosta, *parlamentteja* ja keskuspankkeja, joka täyttää seuraavat kriteerit:”

Sanamuodosta ilmenee siis, että parlamentit eivät ole direktiivin mukaisen sääntelyn piirissä. Suomen eduskunta on tunnetusti yksi EU-alueen parlamenteista.

Eduskunnan työjärjestyksen 74.1 §:n mukaan:

> ”Eduskunnan kanslian tehtävänä on luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät.”

Eduskunnan kanslia siis mahdollistaa parlamentin toiminnan. Kansanedustuslaitos ei toimisi ilman kanslian monipuolisia palveluja. Tietohallinnon palvelut ovat osa kanslian palveluja.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 211) todetaan: ” Direktiivin 6 artiklan 35 kohdan mukaan julkishallinnon toimijan käsitteen ulkopuolelle jäävät kansalliset parlamentit. Lain 4 a lukua sovellettaisiin kuitenkin eduskunnan virastoihin julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 6 kohdasta ja sen perusteluista ilmenevällä tavalla, sillä direktiivissä käytetyllä käsitteellä ”parlamentti” viitataan kansanedustuslaitoksen toimintaan, Suomessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Julkisuuslaissa eduskunnan virastoilla ja laitoksilla on tarkoitettu samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (1197/2003). Lain 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä olevat valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos, joka käyttää nimeä Ulkopoliittinen instituutti. Eduskunnan kirjasto on kuulunut vuodesta 2001 alkaen eduskunnan kansliaan. Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnalla on sihteeristö eduskunnan kanslian kansainvälisellä osastolla.”

Hallituksen esityksen 4 a luvun mukaan soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten toimintaa valvoo Liikenne- ja viestintävirasto (ns. ”Valvova viranomainen”, 18 h §:n 1 momentti). Hallituksen esityksen 4 a luvun 18 h-18 i § koskevat toimivaltaista viranomaista, toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeutta, tarkastusoikeutta, avustavan tehtävän antamista hyväksytylle arviointilaitokselle sekä arvioinnin teettämistä sekä seuraamuksia. Kyseiset säännökset perustaisivat Liikenne- ja viestintävirastolle toimivallan suhteessa eduskunnan virastoihin.

Hallituksen esityksessä oletetaan, että eduskunnan valtiopäivätoiminta ja eduskunnan hallinnollinen kanslian viranomaistoiminta ovat erillisiä toimintoja. Tietojenkäsittelyn osalta tällainen erottelu ei ole käytännössä mahdollista.

Keskeisistä tietojärjestelmistä voidaan tässä mainita mm:

- valtiopäiväasioiden laadinta- ja hallintajärjestelmä (Eduksi)
- täysistunnon tietojärjestelmä (Sali-järjestelmä)

- eduskunnan internet- ja intranet-järjestelmät (julkiset verkkosivut ja Areena)
- kansanedustajien henkilötietojärjestelmä (Kati)
- sähköposti ja kalenterijärjestelmä
- puhelin ja pikaviestit (Elisan palvelut)
- toimistotyön sekä etäosallistumisen ohjelmistot (Microsoft M365 palvelut)
- autentikaatio- ja käyttäjätietojärjestelmä (henkilöiden tunnistaminen ja rekisteröinti)
- laitehallinnan järjestelmä (Microsoft Intune)

Eduskunnan kansliassa on käytössä vajaat sata erilaista tietojärjestelmää ja -palvelua laskentatavasta riippuen. Eduskunnan tietohallintopalveluja käyttää yhteensä n. 1000 kansanedustajaa ja muuta eduskuntalaista päivittäin.

Eduskunnan kanslian tietojärjestelmissä käsitellään pääosin valtiopäivätoimintaa liittyviä tietoja ja vähäiseltä osin myös hallinnollisia tietoja. Hallinnolliset järjestelmät ovat usein esim. autentikaation tai laitehallinnan osalta välttämättömiä valtiopäivätoiminnan järjestelmien käyttämiseksi. Toisaalta eduskunnan sähköpostijärjestelmässä on sekä kansanedustajien että muiden eduskuntalaisten viestit. Eduskunnan tietohallintotoimisto ylläpitää ja kehittää eduskunnan tietojärjestelmiä ja palveluita kokonaisuudessaan eikä erottele, onko kyse valtiopäivätoiminnasta vai hallinnollisesta palvelusta.

Eduskunnan kanslia hankkii tietojärjestelmäpalvelunsa lähes yksinomaan kilpailuttamalla palvelut yksityisillä markkinoilla. Valtorin osuus eduskunnan palvelutuotannossa on vähäinen. Tässä suhteessa eduskunnan tietohallinnon järjestelyt poikkeavat merkittävästi valtioneuvoston tietojen hallinnasta.

Eduskunnan kanslian ohella eduskunnan yhteydessä toimivat eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Valtiotalouden tarkastusvirasto sekä Ulkopoliittinen instituutti. Näidenkin virastojen tietojenkäsittely on järjestetty pääosin eduskunnan kanslian tietohallintopalvelujen varaan. Jos nämä ns. oheisvirastot tulevat lainmuutoksen myötä NIS 2-sääntelyn alaisiksi, joudutaan niiden tietojenkäsittely luultavasti eriyttämään eduskunnan kanslian palveluista esim. Valtorin palveluihin. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena, koska nykyiset järjestelyt ovat toimineet hyvin.

Näkemykseni mukaan hallituksen esityksessä ei ole huomioitu NIS2 -direktiivin parlamentteja koskevaa rajausta asianmukaisesti. Lakiehdotus mahdollistaa esitetyssä muodossaan, että Liikenne- ja viestintävirasto voi ohjata eduskunnan toimintaa tietojenkäsittelyn alueella. Eduskunnan kanslia tulisi rajata lain 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle, koska sen perustehtävä on eduskunnan toiminnan mahdollistaminen ja koska käytännössä ei ole mahdollista erotella valtiosääntöistä ja hallinnollista tietojenkäsittelyä.