

AHVENANMAAN MAAKUNTALAKI

1 Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymä maakuntalaki

Landskapslag om cybersäkerhet och motståndskraft (Maakuntalaki kyberturvallisuudesta ja sietokyvystä)¹

2 Tasavallan presidentin veto-oikeus

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 19 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti voi, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

Muistion 1 kohdassa mainittu maakuntalaki on saapunut oikeusministeriöön 7.4.2025.

3 Maakuntalaki kyberturvallisuudesta ja sietokyvystä

Kyberturvallisuutta ja häiriönsietokykyä koskevalla maakuntalaille on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (kyberturvallisuusdirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja neuvoston direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta (häiriönsietokykydirektiivi).

Kyberturvallisuusdirektiivin tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa vahvistamalla toimenpiteitä korkean yhteisen kyberturvallisuustason saavuttamiseksi. Häiriönsietokykyä koskevan direktiivin tavoitteena on yhteiskunnan kannalta kriittisten toiminnanharjoittajien häiriönsietokyvyn varmistaminen toisistaan riippuvaisissa palveluissa, sekä yhteiskunnan taloudellisten toimintojen ylläpitäminen.

¹ VN/11095/2025

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto

Itsehallintolain 19 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausunnon maakuntalain hyväksymispäätöksestä ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille.

Itsehallintolain 36 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi.

Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut 26.5.2025 päivätyn lausunnon (Nr 22/25) muistiossa mainitusta maakuntalaista.

Maakuntalain 40 §:ssä säädetään maakunnan hallituksen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan hallituksella olisi salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada toiminnanharjoittajalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä maakunnan hallitukselle tässä laissa säädettyjen valvonta - ja muiden tehtävien suorittamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan hallituksen olisi ilmoitettava tietopyynnössä tietopyynnön tarkoitus ja täsmennettävä pyydettyä tietopyyntöä. Tiedot on luovutettava viipymättä maakunnan hallituksen pyytämässä muodossa ja maksutta. Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, että maakunnan hallituksen tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Sen sijaan säännökset ovat hyvin epämääräisiä sen suhteen, mitä tietoja oikeus koskee. Käytännössä tämä riippuisi 2 momentin mukaisesta maakunnan hallituksen täsmennyksestä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että näin laaja tiedonsaantioikeus on niin summaarisesti epämääräinen ja yksilöimätön, että se on selvästi ristiriidassa perustuslain 10 §:n 1 momentin kanssa (PeVL 59/2010 vp, s. 4). Tiedonsaantioikeuden rajausta koskevien säännösten puuttuessa ei ole myöskään mahdollista arvioida, miten tiedonsaantioikeus suhtautuu perustuslain 10 §:n 2 momenttiin kirje - ja puhelinsalaisuuden sekä muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta (vrt. PeVL 62/2024 vp, s. 2-5). Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että 40 §:n 1 ja 2 momentti ovat toimivallan ylityksiä.

Maakuntalain 45 §:ssä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Perustuslakivaliokunta on valtuuskunnan mukaan vakiintuneesti katsonut, että seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n kannalta veroja eivätkä maksuja, vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rangaistus oikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 43/2013 vp). Maakuntalain 45 §:n mukaan maakunnan hallitus voisi määrätä toiminnanharjoittajalle merkittäviä seuraamusmaksuja. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtakunnan lainsäädännön vastaavien säännösten käsittelyn yhteydessä huomiota siihen, että oikeusturvaintressi on seuraamusmaksun ankaruuden ja sanktioluonteisuuden vuoksi vahvasti korostunut. Oikeusturvan ja ennen kaikkea perustuslain 21 §:n mukaisen asianmukaisen menettelyn takeiden ja niiden tarkoituksien voidaan katsoa olevan erityisen korostuneita. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 17-19 ja PeVL 24/2018 vp).

Tässä yhteydessä on valtuuskunnan mukaan myös otettava huomioon, että säännökset eivät näytä sulkevan pois sitä mahdollisuutta, että maakunnan hallitus voi julkisena toiminnanharjoittajana itse joutua seuraamusmaksujen kohteeksi. Tämä korostaa tarvetta riippumattomaan seuraamusmaksujen määräämismenettelyyn. Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että 45 § on ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Myös 46 § tulisi valtuuskunnan mukaan määrätä raukeamaan, koska se liittyy 45 §:ään.

Edellä mainittuun viitaten Ahvenanmaan valtuuskunta katsoo, että maakuntalain voimaantulolle ei ole estettä lukuun ottamatta maakuntalain 40 §:n 1 ja 2 momenttia, 45 §:ää sekä 46 §:ää. Maakuntalakia voitaneen valtuuskunnan mukaan soveltaa ilman raukeamaan määrättäväksi ehdotettuja lainkohtia.

Korkeimman oikeuden lausunto

Oikeusministeriö pyysi 15.4.2025 lausuntoa korkeimmalta oikeudelta muistiossa mainitusta maakuntalaista. Itsehallintolain 36 §:n 2 momentin mukaan korkeimman oikeuden itsehallintolaissa tarkoitetut lausunnot on laadittava ruotsin kielellä.

Korkein oikeus on antanut lausuntonsa (KKO-HD/442/2025) 13.6.2025.

Maakuntalain 36 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakunnan hallitus voi kriittisen toiminnanharjoittajan valvonnassa tilata turvallisuustarkastuksia. Maakunnan hallitus voi 38 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tilata säännöllisiä ja kohdennettuja turvallisuustarkastuksia olennaisten toiminnanharjoittajien valvonnassa. Lisäksi maakunnan hallitus voi 38 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan nimetä toiminnanharjoittajan vaatimustenmukaisuuden valvomiseksi valvonnasta vastaava henkilö, jolla on tarkasti määritellyt tehtävät ja jonka toimikausi on määritelty. Lakiehdotuksessa näitä säännöksiä on perusteltu lähinnä viittauksilla direktiivien säännöksiin, jotka on tarkoitus panna täytäntöön. Sääntely tarkoittaisi sitä, että eräitä tarkastustehtäviä voitaisiin osoittaa myös muille kuin viranomaisille. Tämän vuoksi sääntelyä on korkeimman oikeuden mukaan arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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 viranomaisille. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on laajat käytännöt siitä, milloin muulle kuin viranomaiselle voidaan osoittaa valvontavaltaa tai milloin muita kuin viranomaisia voidaan käyttää avustavana asiantuntijana (ks. esim. PeVL 44/2016 vp). Yleisesti ottaen perustuslain 124 § edellyttää, että muulle kuin viranomaiselle osoitettavat toimivaltuudet ovat täsmällisesti säänneltyjä ja muutoin asianmukaisia. Lainsäädännöllä on myös varmistettava, että asianomaiset henkilöt ovat tehtäviensä kannalta asianmukaisia ja päteviä. Lisäksi valiokunta on esimerkiksi edellyttänyt, että yksityisiin toimijoihin sovelletaan tiettyjä virkavastuuta koskevia säännöksiä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. PeVL 8/2014 vp).

Koska maakuntalaista ei käy selvästi ilmi, mitä turvallisuustarkastukset koskevat tai mitkä ovat kyseisen valvontavastaavan toimivaltuudet, korkein oikeus katsoo perustuslain 124 § huomioon ottaen, että maakuntalain 36 §:n 1 momentin 2 kohta, 38 §:n 1 momentin 2 kohta ja 38 §:n 2 momentin 8 kohta ovat toimivallan ylityksiä. Näin ollen lainkohdat on korkeimman oikeuden mukaan määrättävä raukeamaan.

Maakuntalain 40 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksella on salassapitosäynnösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada toiminnanharjoittajalta tämän lain mukaisten valvonta - ja muiden tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan hallituksen olisi tietopyynnössä ilmoitettava pyynnön tarkoitus ja täsmennettävä pyydetyt tiedot. Tiedot on luovutettava viipymättä maakunnan hallituksen pyytämässä muodossa ja maksutta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirje -, puhelin - ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Maakuntalain 40 §:n 1 momentin mukainen tiedonsaantioikeus on korkeimman oikeuden mukaan sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömysedellytykseen. Muilta osin maakunnan hallituksen tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa aivan liian epämääräinen ja yksilöimätön (ks. esim. PeVL 59/2010 vp). Koska tiedonsaantioikeutta ei ole maakuntalaissa selkeästi rajattu, ei ole myöskään mahdollista varmistua siitä, ettei tiedonsaantioikeus loukkaa perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa (ks. PeVL 62/2024 vp). Tämän vuoksi korkein oikeus katsoo, ottaen huomioon perustuslain 10 §:n 1 ja 2 momentin, että maakuntalain 40 §:n 1 momentti on toimivallan ylitys. Näin ollen lainkohta on määrättävä raukeamaan. Pykälän 2 momentin säännös liittyy läheisesti pykälän 1 momenttiin, jolloin myös se on korkeimman oikeuden mukaan määrättävä raukeamaan.

Maakuntalain 45 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallitus voi päätöksellään määrätä yksittäisen toiminnanharjoittajan, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo sille tässä laissa säädettyjä velvollisuuksia, suorittamaan hallinnollisen seuraamusmaksun. Hallinnollisista seuraamusmaksuista säädetään tarkemmin maakuntalain 45 §:n 2-5 momentissa. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään maakuntalain 46 §:ssä. Myös 38 §:n 2 momentin 9 kohdassa säädettäisiin, että maakunnan hallitus voisi määrätä toiminnanharjoittajalle hallinnollisen seuraamusmaksun.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä laissa toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintoviranomaisen toiminnassa hyvän hallinnon takeiden tulee täytyä asiaa käsiteltäessä. Näitä takeita ovat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla.

Korkein oikeus huomauttaa lausunnossaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on kyseistä maakuntalakia vastaavia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeneessa

lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että tällaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen oikeusturvaintressi on seuraamusmaksun ankaruuden ja sanktioluonteisuuden vuoksi vahvasti korostunut. Valiokunnan mukaan oikeusturvan ja ennen kaikkea perustuslain 21 §:n mukaisen asianmukaisen menettelyn takeet ja niiden tarkoitusperät korostuivat tässä tilanteessa erityisesti. Tällaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuus, riippumattomuus ja oikeudenmukaisuus perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla varmistetaan lainsäädännöllä, jossa säädetään monijäsenisen toimielimen toimivallasta päättää seuraamusmaksun määräämisestä. (Ks. PeVL 14/2018 vp.)

Tämän vuoksi korkein oikeus katsoo perustuslain 21 § ja perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen, että myös maakuntalain 45 § on toimivallan ylitys. Näin ollen myös tämä lainkohta on korkeimman oikeuden mukaan määrättävä raukeamaan. Koska 38 §:n 2 momentin 9 kohta sekä 46 § liittyvät maakuntalain 45 §:ään, myös nämä lainkohdat on korkeimman oikeuden mukaan määrättävä raukeamaan.

Näillä perusteilla korkein oikeus katsoo, että kyberturvallisuudesta ja sietokyvystä annetun maakuntalain 36 §:n 1 momentin 2 kohta, 38 §:n 1 momentin 2 kohta, 38 §:n 2 momentin 8 ja 9 kohta, 40 §:n 1 ja 2 momentti, 45 § sekä 46 § on määrättävä raukeamaan.

Korkein oikeus katsoo, että tarkasteltu maakuntalaki kuuluu muilta osin maakunnan toimivaltaan eikä maakuntalain voimaantulolle muilta osin liene estettä.

4 Esitys

Esitetään, että tasavallan presidentti päättää Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden esittämällä perusteilla sekä siltä osin kuin nämä perusteet eroavat toisistaan, korkeimman oikeuden esittämällä perusteilla määrätä muistiossa mainitun maakuntalain raukeamaan 36 §:n 1 momentin 2 kohdan, 38 §:n 1 momentin 2 kohdan, 38 §:n 2 momentin 8 ja 9 kohdan, 40 §:n 1 ja 2 momentin, 45 §:n sekä 46 §:n osalta, ja muilta osin päättää olla käyttämättä veto-oikeuttaan maakuntalakiin.