

Asia: VN/25055/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta sekä turvavarastolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain soveltamisala ja tavoitteet

1.1 §: Lakiesityksen 1.1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 58) todetaan, että "Maanpuolustuksen kannalta kriittisten toimintojen lisäksi voitaisiin tarvittaessa turvata myös sisäisen turvallisuuden toimijoiden, kuten poliisin, rajavartiolaitoksen, pelastustoimen sekä maahanmuuttoviranomaisten kriittisiä toimintoja. Säännöksellä ei muutettaisi ministeriöiden omaa vastuuta vastata varautumisesta ja sen rahoituksesta omalla toimi- ja hallinnonalallaan."

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan sisäisen turvallisuuden toimijoihin on sisällytettävä myös Liikenne- ja viestintävirasto. Viraston lakisääteisenä tehtävänä on huolehtia muun muassa suomalaisiin toimijoihin (mukaan lukien huoltovarmuuskriittiset yritykset) kohdistuvien kybertapahtumien ennaltaehkäisystä ja selvittämisestä sekä kansallista kyberturvallisuustilannetta koskevan tilannekuvan muodostamisesta. Lisäksi viraston tehtävänä on tukea toimialallaan yhteiskunnan yleistä varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

2. 2 § Huoltovarmuudesta vastaavat viranomaiset

-

3. 3 § Huoltovarmuuskeskuksen asema ja toimiala

-

4. 4 § Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät

Hallituksen esityksessä esitetään Huoltovarmuuskeskukselle uutta tehtävää, jonka nojalla Huoltovarmuuskeskus ylläpitää säännöllistä tilannekuvaa huoltovarmuuden kannalta kriittisistä

sektoreista ja toimialoista. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 48) todetaan, että tilannekuvan tuottamiseksi tarvittavat tiedot kerättäisiin Huoltovarmuuskeskuksen tilannekuvatyökalua hyödyntäen. Lainsäädännön ja sen perusteluiden tulisi kuitenkin olla teknologiariippumattomia, joten keruun sitominen tilannetyökaluun ei ole tarkoituksenmukaista.

Hallituksen esityksessä on esitetty, että muut viranomaiset ylläpitävät tilannekuvia lähinnä omien hallinnonalojensa toimintojen tukemiseksi. Lisäksi esityksessä on todettu, että muissa viranomaisten ylläpitämissä tilannekuvissa tietoja ei kerättäisi samassa määrin suoraan elinkeinoelämän toimijoilta ja etteivät muut tilannekuvat olisi keskittyneet huoltovarmuuden kannalta kriittisten sektoreiden ja toimialojen tilannekuvan muodostamiseen.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että Suomen huoltovarmuus turvataan ajantasaisella ja kattavalla tilannekuvalla. Liikenne- ja viestintävirasto haluaa kuitenkin huomauttaa, että useat viranomaiset ylläpitävät tilannekuvaa huoltovarmuuskriittisten toimijoiden osalta. Esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 3 §:n 1 momentin mukaan Kyberturvallisuuskeskus ylläpitää kansallisen kyberturvallisuuden tilannekuvaa. Liikenne- ja viestintäviraston Kyber-turvallisuuskeskuksen ylläpitämä Suomen kyberturvallisuuden tilannekuva kattaa myös NIS 2 -direktiivin ja kyberturvallisuuslain soveltamisalan, johon kuuluvat yhteiskunnan kriittiset toimialat.

Kyberturvallisuuskeskuksen tilannekuva tuottaa sektori- ja ilmiötason kyberturvallisuustilannekuvaa erityisesti kriittisistä toimialoista, muun muassa valtion johdolle ja huoltovarmuuskriittisille yrityksille. Liikenne- ja viestintävirasto katsookin, että tilannekuvat huoltovarmuuskriittisten organisaatioiden osalta kuuluvat tosiasiaissa limittäin useille viranomaisille ja että tilannekuvaa luodaan yhteistyössä viranomaisten kesken. Liikenne- ja viestintävirasto haluaa myös huomauttaa, että tilannekuvatiedot voivat olla salassa pidettäviä muun muassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla. Näistä syistä Liikenne- ja viestintävirasto esittää harkittavaksi, että eri viranomaisten tilannekuvaroolit otettaisiin huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa 4.1,10 §:n osalta on jäänyt avaamatta kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen 21 artiklan 2 kohdan c-alakohdan sisältö.

5. 5 § Pääjohtaja ja johtoryhmä

-

6. 6 § Työjärjestys

-

7. 7 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus

-

8. 8 § Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmä

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan elinkeinoelämä ei olisi edustettuna Huoltovarmuuskeskuksen ohjausryhmässä toisin kuin se on ollut edustettuna Huoltovarmuuskeskuksen hallituksessa. Tämä ei ole omiaan edistämään julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Huoltovarmuusneuvosto voisi ehdottaa ohjausryhmään elinkeinoelämän asiantuntijaa. Tämän mahdollisuuden pitäisi kuitenkin näkyä ohjausryhmän kokoonpanoa koskevassa 8 §:ssä.

9. 9 § Huoltovarmuuden yhteistyöryhmä

-

10. 10 § Huoltovarmuusneuvosto

Esitetyssä 10.2 §:ssä säädettäisiin, että Huoltovarmuusneuvoston puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä edustavat elinkeinoelämän yrityksiä. Onko tarkoituksena, että tämä mahdollistaa vain suorat yritysedustajat? Pykälän yksityiskohtaiset perustelut huomioon ottaen näyttäisi siltä, että tähän enemmistöön ei laskettaisi mukaan yrityksiä edustavia järjestöjä kuten toimialaliittoja. Tällainen rajaus ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista.

11. 11 § Sektorit, poolit ja toimikunnat

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyssä 11.3 §:ssä ei mainita lainkaan sektorien (eikä edes poolien) välistä yhteistyötä. Esitetyssä muotoilussa sektorien, poolien ja toimikuntien tehtävä on rajattu oman toimialan verkostoon.

12. 12 § Valtion varmuusvarastointi

-

13. 13 § Valtion varmuusvarastoja koskeva päätöksenteko

-

14. 14 § Varmuusvarastoituja lääkkeitä, lääkinnällisiä laitteita, henkilösuojaimia ja muita terveydenhuollossa käytettäviä tavaroita koskeva päätöksenteko

-

15. 15 § Tuotantovarausten ja suorituskykyvarausten hankinta

-

16. 16 § Huoltovarmuusrahasto ja huoltovarmuusmaksu

Liikenne- ja viestintävirasto jakaa valtiovarainministeriön eriävässä mielipiteessä esiin nostetun huolen siitä, että onko huoltovarmuusmaksun tasoa arvioitaessa huomioitu riittävästi muiden viranomaisten huoltovarmuustyön edellyttämä resursointi.

Tällä hetkellä Huoltovarmuuskeskus rahoittaa merkittävällä summalla huoltovarmuuskriittisille yrityksille tarjottavien kyberturvallisuuspalveluiden ylläpitämistä ja kehittämistä. Rahoituksen loppuminen johtaisi palveluiden tason merkittävään heikkenemiseen ja heikentäisi voimakkaasti yritysten kykyä varautua kyberuhkiin.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömänä, että ehdotetun 20 §:n perusteella poistuva huoltovarmuuskeskuksen kyberturvallisuustehtävien rahoitus korvataan esimerkiksi osoittamalla osuus ehdotetusta huoltovarmuusmaksusta suoraan Liikenne- ja viestintävirastolle huoltovarmuuskriittisille yrityksille välttämättömien kyberturvallisuustehtävien hoitamiseen. Vaihtoehtoisesti rahoitus voidaan korvata budjettirahoituksella.

17. 17 § Huoltovarmuusrahaston hallinto

-

18. 18 § Kirjanpito, tilintarkastus ja tilinpäätös

-

19. 19 § Lainanottovaltuus

-

20. 20 § Tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskus voisi myöntää huoltovarmuusrahastosta tukea taloudelliseen tai muuhun toimintaan, jos se on tarpeellista tässä laissa säädettyjen tai valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden turvaamisesta annettujen tavoitteiden toteutumiseksi. Tuen edellytyksenä on, ettei toimenpiteen tukeminen ole lakisääteisesti jonkun toisen viranomaisen vastuulla eikä rahoitus liity viranomaisen vastuulle kuuluvaan pitkäkestoiseen normaaliajan toimintoon. Tavoitteena on estää päällekkäisten tukien myöntäminen ja se, ettei Huoltovarmuuskeskus rahoittaisi toisen viranomaisen vastuulle kuuluvia pitkäkestoisia normaaliajan toimintoja.

Esitys johtaa siihen, ettei Huoltovarmuuskeskus voi enää jatkossa rahoittaa Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskuksen yhteiskunnan kannalta elintärkeille huoltovarmuuskriittisille yrityksille tarjoamia tietoturvapalveluja. Pysyvien palveluiden osalta kysymyksessä on ollut keskimäärin noin kolmen miljoonan euron jatkuva vuotuinen rahoitus. Rahoituksella on katettu huoltovarmuuskriittisille yrityksille tarjottujen välttämättömien tietoturvapalvelujen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Lisäksi huoltovarmuuskeskus on rahoittanut erittäin merkittävillä summilla uusien kyberturvallisuuspalveluiden kehittämistä huoltovarmuuskriittisille yrityksille.

Ilman korvaavaa rahoitusta Kyberturvallisuuskeskuksella ei ole mahdollisuutta enää tarjota palveluja nykymuodossaan ja palvelutasoa joudutaan heikentämään merkittävästi. Palvelujen alas ajamisella tulee olemaan erittäin laajoja vaikutuksia yhteiskunnan kannalta elintärkeille huoltovarmuuskriittisille yrityksille niiden kykyyn ylläpitää ja kehittää kyberturvallisuuttaan. Palvelujen alas ajamisella tulee olemaan myös merkittävä heikentävä vaikutus yhteiskunnan kyberturvallisuuden tilannekuvan tuottamiseen ja jakamiseen valtion johdolle, huoltovarmuuskriittisille yrityksille sekä muille turvallisuusviranomaisille. Rahoituksen poistumisen merkitystä lisää valtion tuottavuusohjelman viraston toiminnalle tuomat säästöpainet.

Aikaisemmin todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto pitää lain tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättömänä, että poistuva huoltovarmuuskeskuksen kyberturvallisuustehtävien rahoitus korvataan esimerkiksi osoittamalla osuus ehdotetusta huoltovarmuusmaksusta suoraan Liikenne- ja viestintävirastolle huoltovarmuuskriittisille yrityksille välttämättömien kyberturvallisuustehtävien hoitamiseen. Vaihtoehtoisesti rahoitus voidaan korvata budjettirahoituksella.

21. 21 § Muissa laeissa säädettyt tuet ja korvaukset

-

22. 22 § Omaisuuden siirtyminen

-

23. 23 § Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeus

Lakiluonnoksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada pyynnöstä maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettulta viranomaiselta luovuttavan viranomaisen välttämättömäksi arvioimat tiedot tämän lain 4 §:n 1 momentin 3-5 ja 8 kohdissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa voitaisiin vielä tarkentaa Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeuksia. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeudet on jätetty varsin laveaksi, eikä tiedonsaantioikeuksia ole yksilöity riittävällä tasolla. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo myös, että tietoja luovuttavan viranomaisen voi olla vaikea arvioida, mitkä tiedot katsotaan välttämättömäksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtävien suorittamiseksi. Kuitenkin on tärkeää, että tietoja luovuttavalla viranomaisella säilyy valta ratkaista, milloin se voi tietoja Huoltovarmuuskeskukselle luovuttaa. Asian jatkovalmistelussa voitaisiin mahdollisesti hyödyntää valtiokonttorin Tietokiri-hankkeessa syntyneitä valmistelumateriaalia.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää erittäin tärkeänä sitä, että säännöksessä tiedonsaantioikeus sidottaisiin tietoja luovuttavan viranomaisen harkintaan siten, että luovuttava viranomainen olisi

velvollinen luovuttamaan Huoltovarmuuskeskukselle vain välttämättömäksi katsomansa tiedot. Tietojen luovuttaminen olisi täten luovuttavan viranomaisen harkinnassa.

24. 24 § Tietojenantovelvollisuus

Hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 64 todetaan, että "Huoltovarmuuden tilannekuva muodostetaan sektoreilta, pooleilta ja toimikunnilta sekä niihin kuuluvilta huoltovarmuuskriittisiltä yrityksiltä saatavista tiedoista." HVO-sihteereillä on tällä hetkellä merkittävä rooli tilannekuvan keräämisessä. Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa (s. 48) mainitaan, että "Aiemmassa huoltovarmuuslaissa ollut sektorien ja poolien oikeus saada elinkeinonharjoittajilta ja elinkeinoelämän järjestöiltä tietoja tuotantokapasiteetista, toimitiloista, henkilöresursseista sekä muista seikoista poistuu. Jatkossa vain Huoltovarmuuskeskuksella on näihin tietoihin tiedonsaantioikeus."

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu täysin perustelut sille, miksi sektoreiden ja poolien tiedonsaantioikeus ollaan lainmuutoksen yhteydessä poistamassa. Epäselväksi jää myös se, miten tämän muutoksen jälkeen voidaan toteuttaa nykyistä tiedonkeruumallia, jossa erityisesti poolisihteereillä on merkittävä rooli. Tietojen keruu HVO-sihteereiden avulla ei voi perustua pelkkään hallituksen esitysluonnoksen perustelussa (s. 48) olevaan toteamukseen siitä, että "Tiedot kerätään sektorien, poolien ja toimikuntien avulla". Toisaalta esitetyn 11.3 §:n mukaan "Sektoreiden, poolien ja toimikuntien tehtävänä on --- edistää viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa sekä ylläpitää ja kehittää huoltovarmuutta, varautumista ja jatkuvuudenhallintaa oman toimialansa yritysten ja organisaatioiden verkostossa. Sektoreiden, poolien ja toimikuntien sekä niiden toimintaa käytännössä pyörittävien HVO-sihteereiden työ hankaloituu merkittävästi, jos niillä ei jatkossa ole oikeutta saada tehtävässä tarvittavia tietoja.

25. 25 § Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen

Lakiluonnoksen 25 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskuksella on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus luovuttaa 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu tilannekuva viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle viranomaiselle sekä sektori-, pooli- ja toimikuntatoiminnassa mukana oleville elinkeinoelämän yrityksille ja järjestöille. Huoltovarmuuskeskus ei saa luovuttaa toiselta viranomaiselta saatuja tietoja edelleen vastoin tietoja luovutettaessa asetettuja ehtoja. Esityksen mukaan pykälässä tarkoitettujen salassa pidettävien tietojen luovuttaminen koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa Huoltovarmuuskeskuksen viranomaiselta, elinkeinoelämän yrityksiltä ja järjestöiltä saamaa tietoa hyödynnettäisiin osana Huoltovarmuuskeskuksen kokoamaa tilannekuvaa.

Liikenne- ja viestintävirasto tukee tilannekuvan jakamista viranomaisille ja kriittisille organisaatioille.

26. 26 § Virka-apu

-

27. 27 § Uhkasakko

-

28. 28 § Huoltovarmuusrikkomus

-

29. 10. luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

-

30. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

Liikenne- ja viestintävirasto pitää perusteltuna, että huoltovarmuuteen liittyvä lainsäädäntö ajantasaistetaan.

Lakiluonnoksen viittaukset valmisteilla olevaan Kansallisen turvallisuuden strategiaan on syytä päivittää sen aikataulun osalta. Kyseisestä strategiasta käytetty lyhenne KTS-strategia on epäonnistunut, koska siinä strategiasana toistuu kahteen kertaan. Parempi lyhenne olisi KTS tai KT-strategia.

Yleisperusteluissa (s. 10) on todettu, että Ahvenanmaalla voimassa olevan "Lain sisältö vastaa pitkälti valtakunnan lakia yleisten asiakirjain julkisuudesta." Jos tarkoitus on todella viitata jo kumottuun lakiin 83/1951, lain kumoaminen olisi hyvä tuoda perusteluissa esiin. Muutoin lukija voi saada sellaisen käsityksen, että kyseinen valtakunnan laki olisi edelleen voimassa.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 31 oleva kappale "Huoltovarmuusmaksun tuotto ei kehity --- positiivisen hintakehityksen aikana." toistuu täsmälleen samanlaisena myös sivulla 32. Toinen näistä olisi tarkoituksenmukaista poistaa.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.3 Huoltovarmuuden rahoituksen kehittäminen (s. 41) on moneen kertaan ylimääräinen miljoona-sana, jolloin miljoonat muuttumat biljooniksi: "Esimerkiksi vuonna 2024 Huoltovarmuuskeskuksen edellä todetut toimintamenot olivat 28 347 854 miljoonaa euroa ja sektori- ja poolitoiminnan kulut 5 512 594 miljoonaa euroa eli yhteensä 33 860 448 miljoonaa euroa." Sama virhe toistuu ainakin kohdassa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.

Sivulla 44 luvussa 4.1.5 Materiaalinen varautuminen todetaan: "Varmuus- ja turvavarastoinnin soveltamisalaa selkeytettäisiin siten, että varastoinnin piiriin kuuluisi väestön toimeentulolle ja suojaamiselle, elinkeinoelämän toiminnalle, maanpuolustukselle ja turvallisuudelle välttämättömien raaka-aineiden ja tuotteiden varastointi sekä tuotannon ylläpitämiselle välttämättömien raaka-aineiden, tarvikkeiden ja tuotteiden varastointi siltä osin kuin se ei kuulu näiden toimijoiden omaan

varautumisvelvollisuuteen..." Tähän määritelmään sisältynee myös kriittisen infrastruktuurin toimintaan ja valvontaan liittyvien välttämättömien laitteiden, tarvikkeiden ja materiaalien varastointi?

Hallituksen esityksen pohjoismaista ulottuvuutta käsittelevään lukuun 5.2.4. voisi lisätä maininnan pohjoismaisesta puolustusyhteistyöstä (Nordefco eli Nordic Defence Cooperation) sekä pohjoismaiden liikenteen viranomaisten yhteistyöstä (NTPC eli Nordic Transport Preparedness Cooperation). Valmistelussa on pohjoismaisen liikennejärjestelmästrategia logistisen varautumisen parantamiseksi. Tähän on saatu syötteitä muun ohella Logistiikkasektorin KETJU25-varautumisharjoituksesta.

Kainulainen-D'Ambrosio Katariina
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)