

Asia: VN /5137/2022

Työryhmän lausuntopyyntö valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta sekä valmiuslain yleisistä kehittämistarpeista

Lausunnonantajan lausunto

Huomionne valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevasta muistiosta

Yleisiä huomioita muistiosta:

Liikenne ja viestintävirasto (Traficom) kiittää mahdollisuudesta kommentoida valmiuslain varautumisvelvollisuutta koskevaa muistiota, ja lausuu siitä seuraavaa.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan muistio on kaiken kaikkiaan varsin kattava ja hyvin perusteltu. Siinä käsitellään laajasti valmiuslain nykyisiä varautumispykäliä sekä sektorikohtaista varautumissääntelyä. Lisäksi muistiossa käsitellään kattavasti muuttunutta turvallisuusympäristöä ja siitä johtuvia tarpeita varautumissääntelyn päivittämiselle.

Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy muistiossa esitettyihin ajatuksiin digitalisaatiokehityksen aiheuttamasta keskinäisriippuvuuksien kasvusta, sekä kaikkien kriittisten toimijoiden yhä vahvemmassa riippuvuudesta viestintäverkkojen ja tietojärjestelmien toiminnasta.

Muistiossa esitetty nykytilan arviointi sekä valmiuslakityöryhmän alustavat ehdotukset ovat hyvin perusteltuja ja kannatettavia.

Liikenne- ja viestintävirasto on erittäin tyytyväinen tavasta, jolla muistiossa tuodaan esille normaaliolojen lainsäädännön ja valmiuslain yhdessä muodostaman kokonaisuuden merkitys varautumisvelvollisuuden sääntelyssä. Poikkeusolojen järjestelyt rakennetaan normaalioloissa

tehdyn työn varaan, ja toimia tarvitaan jo ennen poikkeusolojen toteamista. Pääsääntöisesti normaaliolojen lainsäädännössä keskitytään toimijoiden velvollisuuksiin, ja valmiuslaissa on keskitetty julkishallinnon toimenpiteisiin. Normaaliolojen lainsäädännön osalta CER-lainsäädännön täytäntöönpanohanke tuo mukanaan uuden, kriittisiin toimijoihin keskittyvän kehyksen, joka koskee sekä eri sektoreiden toimijoita että julkishallintoa. Varautumisvelvollisuuksia tarkasteltaessa on tärkeää säilyttää kokonaiskuva, jonka normaaliolojen lainsäädäntö, CER-direktiivin täytäntöönpanolaki ja valmiuslaki yhdessä muodostavat. Hankkeen yhteydessä voidaan ja tulisi tunnistaa myös normaaliolojen lainsäädännön muutostarpeita.

Liikenne- ja viestintävirasto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin alla tarkemmin esiin tuotuihin seikkoihin.

Kehitettävää muistiossa:

Muistion sivulla 10 esitellään tieto- ja viestintäjärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) yhteyteen voitaisiin lisätä viittaus SVPL 276 §:ään, jossa säädetään Häiriötilanteiden yhteistoimintaryhmästä. Kyseinen ryhmä on Liikenne- ja viestintäviraston johtama, ja siihen kuuluu edustajia teleyrityksistä, sähköverkkoyhtiöistä sekä muista varautumien kannalta tärkeistä sidosryhmistä. Ryhmän tehtävänä on suunnitella ja sovittaa yhteen valmiuslain mukaisten poikkeusolojen sekä normaaliolojen häiriötilanteiden hallinnassa tarvittavia toimenpiteitä, ja se on osoittautunut hyvin toimivaksi.

Muistion sivulla 11 käsitellään kriittisten palveluiden tietoturvariskien hallintaan liittyviä varautumisvelvoitteita, ja erityisesti NIS-direktiivistä (EU) 2016/1148 johtuvia velvoitteita. Kyseiset muistion kappaleet ovat sinänsä päteviä, mutta ne keskittyvät pääasiassa alkuperäiseen NIS-direktiiviin, ja uusi NIS2-direktiivi (EU) 2022/2555 mainitaan vain lyhyesti. Uuden direktiivin mukaiset velvoitteet tulevat kuitenkin voimaan jo 18.10.2024, ja velvoitteiden kansallinen täytäntöönpano on parhaillaan käynnistä. Uudet kyberturvallisuusvelvoitteet tulevat olemaan merkittävästi laajempia ja täsmällisempiä, samoin kuin niiden noudattamisen valvontaan ja sanktiointiin liittyvät säännökset. NIS2-direktiivin soveltamisala tulee myös laajenemaan merkittävästi. Näistä syistä Traficom esittää, että kyseisessä muistion kohdassa keskityttäisiin alkuperäisen NIS-direktiivin sijaan kuvaamaan NIS2-direktiiviä ja sen kansallista täytäntöönpanoa (Hankeikkunassa LVM027:00/2023).

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa toimivien tietoliikenneyhteyksien ja ylipäätään digitaalisen infrastruktuurin merkityksellisyyttä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Viestintäverkoilta - niin kiinteiltä kuin langattomilta - edellytetään entistä parempaa suorituskykyä ja kykyä palvella erilaisia käyttötapauksia, minkä lisäksi niiden tulee toimia häiriöttömästi ja turvallisesti digitaalisen yhteiskunnan toimintojen ylläpitämiseksi ja varmistamiseksi.

Useimmat yhteiskunnan, kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen kannalta välttämättömät palvelut kuten energian tuotanto ja jakelu, vesi- ja jätehuolto, tietoliikenne, finanssiala, liikenne ja viestintä mukaan lukien hätä- ja turvallisuusradioviestintä hyödyntävät langattomia viestintäverkkoja, jotka tarvitsevat radiotaajuuksia. Langattoman tiedonsiirron ohella useissa näissä palveluissa hyödynnetään myös satelliittinavigointipalveluiden kautta saatavaa tarkkaa aika- ja paikkatietoa. Huomion arvoista on, että viestintäverkot vaativat ylipäättään toimiakseen täsmällistä ja jatkuvaa (joko satelliittien tai kiinteiden verkkojen kautta välitettyä) aikatieta.

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että muistion kohdassa, jossa käsitellään tieto- ja viestintäjärjestelmiä koskevaa lainsäädäntöä (sivu 10) tuotaisiin edellä esitetty huomioon ottaen näkyvämmiin esiin digitaalisen infran (kiinteä, langaton ja satelliitti) merkityksellisyyttä yhteiskunnan toimintojen turvaamisessa. Erityisesti voisi korostaa avaruuden, useita erityyppisiä palveluja tuottavien satelliittijärjestelmien ja satelliittidatan nykyistä ja kasvavaa merkitystä tietoliikenneyhteyksien ja palveluiden tarjoamisessa. Suomessa sijaitsevat maa-asetat varmistavat yhteyksiä myös poikkeusoloissa satelliittijärjestelmien kanssa. EU-sääntelyssä avaruussektorin - erityisesti satelliittipalveluita mahdollistavan maainfrastruktuurin - merkitys kriisinkestävyydessä ja kyberturvallisuudessa on huomioitu CER- ja NIS2-direktiiveissä. Komissiossa on myös vireillä EU:n avaruuslakia koskeva hanke, jossa kartoitetaan vastaavien velvollisuuksien ulottamista avaruusjärjestelmiin.

Suomessa avaruustoiminnasta säädetään maa-asetista ja eräistä tutkista annetussa laissa (96/2023, jäljempänä maa-asetmalaki) sekä avaruustoiminnasta annetussa laissa (63/2018, jäljempänä avaruustoimintalaki). Avaruustoimintalaissa avaruustoiminnan lupa-, valvonta- ja rekisteröintiviranomaisen tehtävät on osoitettu työ- ja elinkeinoministeriölle. Avaruustoimintalain 11 d §:n 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta velvoittaa kaukokartoitustoimija turvaamaan kaukokartoitusdatan saatavuus ja etuoikeus siihen viranomaisille. Maa-asetmalaki sisältää säännökset satelliittimaa-asetan tai tutkan perustamisesta, toiminnan luvanvaraisuudesta ja toiminnan turvallisesta harjoittamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto myöntää luvat maa-asetan- ja tutkatoimintaan ja valvoo lain noudattamista. Lain 6 §:n 1 momentin 6-kohta sisältää toimijoita velvoittavat säännökset myös varautumisesta, kriisitilanteiden hallinnasta ja jatkuvuudesta. Viraston näkemyksen mukaan muistiossa olisi hyvä viitata sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ohella myös avaruussektoria koskettavaan sääntelyyn.

Otsikon "Liikennejärjestelmiä ja -palveluita koskeva lainsäädäntö" (s. 12) alla on kuvattu eräitä liikenteen säännöksiä. Koska otsikko viittaa nimenomaan liikennejärjestelmään, virasto pitäisi tärkeänä, että jatkossa hallituksen esityksen valmistelussa nykytilan kuvauksiin sisällytettäisiin myös viittaus liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) oleviin varautumisvelvollisuuksiin, koska se sisältää ainoana liikenteen laeista useampaa liikennemuotoa koskevia varautumisvelvoitteita. Liikenteen palveluista annetussa laissa säädetään varautumisvelvollisuudesta seuraavien toimijoiden osalta: isommat tiekuljetusyrietykset (18 §), rautatieliikenteen ja kaupunkiraideliikenteen harjoittajat (58 ja 66 §) sekä lentotoimintaluvan haltijat ja lentotoimintailmoituksen tekijät (129 §). Tuorein varautumista koskeva erityissäännös on luotsausyhtiötä koskeva vaatimus luotsauslain (561/2023) 16 §:ssä.

Muistiossa käsitellään keskinäisriippuvuuden merkitystä varautumisen tarkastelussa. Liikennejärjestelmä on kokonaisuus, jossa eri palvelut täydentävät toisiaan tai ovat keskenään vaihtoehtoisia. Erilaisia toimenpiteitä harkittaessa on tärkeä tunnistaa vaikutukset koko liikennejärjestelmään - häiriöt tai toimenpiteet yhdellä osa-alueella heijastuvat koko järjestelmän toimintaan. Toisaalta liikennejärjestelmän häiriöt heijastuvat vahvasti myös monien muidenkin toimialojen toimintaan, muun muassa äskettäin koetun koronapandemian keskellä korostui liikenteen merkitys niin yhteiskunnan huoltovarmuuden, arjen pyörittämisen kuin myös lakisäateisten palveluiden tuottamisen kannalta.

Miten arvioisitte voimassa olevan valmiuslain kokonaisuutta ja toimivuutta? Mitä valmiuslaissa tulisi erityisesti kehittää?

Liikenne- ja viestintävirasto pitäisi tärkeänä, että valmiuslain sisältämät poikkeusolojen toimet ja toimivaltuudet nähtäisiin nykyistä selkeämmin osana kokonaisuutta, jonka toisena osana ovat normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät varautumisvelvoitteet. Normaalioloissa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti toteutettu eri sektorien varautuminen (suunnittelu, materiaallinen varautuminen, koulutus, ja harjoittelu) sekä tilannekuvan ylläpitäminen ja siihen liittyvä tiedonvaihto muodostavat yhtenäisen, saumattoman kokonaisuuden poikkeusoloissa käyttöön otettavien toimivaltuuksien ja tehtävien kanssa.

Lähtökohtana olisi oltava, että poikkeuksellisissa tilanteissa toiminta perustuu olemassa oleviin kyvykkyyksiin ja työkaluihin, jota valmiuslain sääntelyllä voidaan tukea ja vahvistaa. Voimassa olevassa lainsäädännössä viranomaisille osoitetaan poikkeusoloissa tehtäviä, joiden hoitamisessa tarvittavat kyvykkyydet ja työkalut ovat normaalioloissa muualla. Esimerkiksi voimassa olevan valmiuslain 10 luvussa annetaan liikenne- ja viestintäministeriölle ja Liikenne- ja viestintävirastolle tehtävä poikkeusoloissa johtaa ja valvoa liikennettä. Kuitenkin liikenteen ohjaus- ja hallintapalveluja tarjoavat normaalioloissa yhtiömuotoiset toimijat, joilla on noihin tehtäviin työkalut ja kyvykkyys.

Valmiuslain kehittämisessä olisi nykyistä selkeämmin huomioitava myös eri toimialojen keskinäisriippuvuudet. Voimassa olevassa valmiuslaissa on pääsääntöisesti säädetty eri liikennemuodoista erikseen, lukuun ottamatta 67, 84 ja 85 pykälää. Eri liikennemuotoja koskevat säännökset poikkeavat jossain määrin toisistaan. Virasto pitäisi tärkeänä, että liikennejärjestelmää tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, jossa eri liikennemuodoissa tarjotut palvelut täydentävät toisiaan tai voivat olla vaihtoehtoisia.

Valmiuslakia uudistettaessa olisi myös pyrittävä luomaan mahdollisimman aikaa kestäviä ja tulevaan kehitykseen varautuvia ratkaisuja. Esimerkiksi liikenteen osalta keskitytään voimassa olevassa laissa polttonesteen säännöstelyyn, kun muut käyttövoimat ovat vahvassa nousussa liikenteessä. Teknologisen kehityksen huomioiminen on tärkeää myös viestintäalalla, jossa alan toimijoissa ja verkkoteknologioissa on tapahtunut ja tulee tapahtumaan merkittäviä muutoksia. Siinä missä nykyiset valmiuslain 9 luvun pykälät keskittyvät pääasiassa teleyrityksiin, on alalle tullut paljon muita kriittisiä palveluntarjoajia, kuten vahvaa sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita sekä pilvipalveluita tarjoavia toimijoita.

Valmiuslakia uudistettaessa olisi selkeästi tuotava esille, että suunnittelun lisäksi myös koulutus ja harjoittelu ovat keskeinen osa varautumista.

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että valmiuslain uudistamistyön yhteydessä tarkasteltaisiin myös mahdollisuutta ottaa valmiuslakiin säännöksiä varautumisvelvoitteiden valvonnasta ja mahdollisista sanktiosta ottaen huomioon muun muassa muistiossa ehdotettu valmiuslain soveltamisalan laajentaminen viranomaiskoneiston ulkopuolisiin yhteisöihin.

Onko muita näkökulmia, joita edustamanne taho erityisesti toivoisi otettavan huomioon valmiuslain uudistamista koskevassa työssä?

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa viranomaisten välisen tiedonvaihdon merkitystä paitsi poikkeusoloissa myös ennen poikkeusolojen toteamista. Muistiossa todetun mukaisesti muun muassa hybridiuhkien sääntely-ympäristössä ja varautumisessa korostuvat erityisesti tieto ja tiedonvaihto viranomaisten kesken. Valmiuslain uudistamisen yhteydessä tulisi varmistaa, että normaaliolojen lainsäädännöllä mahdollistetaan viranomaisten välinen tietojen vaihto, jotta hybridi- ja muut uhat voidaan todentaa ja niihin voidaan puuttua viranomaiskeinoin riittävän varhaisessa vaiheessa. Lisäksi olisi hyvä tarkastella sitä, olisiko viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden välisen tiedonvaihdon sääntelyssä kehitettävää.

Uudistamistyön yhteydessä olisi myös hyvä arvioida viranomaisten mahdollisuuksia priorisoida tehtäviään häiriö- ja poikkeustilanteissa. Tehtävien priorisoinnin mahdollistava sääntely varmistaisi osaltaan viranomaisen resurssien ohjaamisen yhteiskunnan kriittisten toimintojen ylläpidon varmistamiseen.

Liikenne- ja viestintävirasto on aikaisemminkin lausunut aktiivisesti valmiuslain kokonaisuudistukseen liittyen, esimerkiksi valmiuslain 9 ja 10 lukujen toimivaltuussäännöksistä.

Heliste Lasse
Traficom