



Lausunto

21.2.2024

VN/18947/2022
VN/18947/2022-TEM-51

Sisäministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt 19.1.2024 asiakirjalla VN/18947/2022-SM-46 työ- ja elinkeinoministeriötä lausumaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kriittisen infrastruktuurin direktiivin (CER-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi.

Sisäministeriö on pyytänyt lausunnonantajia esittämään huomioita etenkin seuraavista seikoista:

- Yleiset huomiot CER-direktiivin kansallisesta toteuttamistavasta, kuten esimerkiksi viranomaistoinnin järjestämisestä ja valvontamallista;
- Soveltamisalaa koskevat huomiot, kuten esimerkiksi kriittisen toimijan määrittäminen ja kriteeristön kattavuus;
- Vaikutustenarviointia koskevat huomiot, kuten esimerkiksi yhteiskunnalliset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset yrityksille, hallinnollinen taakka ja muut kustannukset sekä vaikutukset yritysten toimintaan;
- Valvontaa koskevat huomiot;
- Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot;
- Miten arvioitte turvallisuus selvityslakia koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?
- Miten arvioitte satamien turvallisuus selvityksiä koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia esityksellä olisi? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?
- CER-yleislain 28 §:ään liittyen, miten arvioitte säännöseldotuksia, jotka koskevat muiden EU-jäsenvaltioiden rikosrekisteritietojen käyttämistä kriittisen toimijan työntekijästä tehtävässä turvallisuus selvityksessä (1. lakiesityksen 28§ sekä 3. ja 4. lakiesitys)?
- Muut huomiot
-

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Esityksellä on keskeisiä vaikutuksia yritysten jatkuvuudenhallintaan, huoltovarmuusjärjestelmään, Huoltovarmuuskeskuksen ohjaukseen sekä ministeriöiden väliseen toimivallanjakoon.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon keskeiset huomiot ovat:

- Direktiivin implementointi mahdollistaa kansallisen järjestelmän kehittämisen, erityisesti liittyen yhteistyörakenteisiin sekä viranomaisten kesken että viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

- Lakiesityksen kriittisten toimijoiden näkökulmaa tulee kehittää jatkovalmistelussa merkittävästi. Esityksessä tulisi kuvata selkeästi, mitä hyötyä uudesta sääntelystä on kriittisille toimijoille ja näiden resilienssille. Ehdotuksen säännöksiin tulee sisällyttää selkeä kriittisten toimijoiden tukemista koskeva säännös.
- Ehdotuksen yritysvaikutusten arviointia on kehitettävä jatkovalmistelussa huomattavasti.
- Sektorikohtaiset nykytilankuvaukset ja sektoriviranomaisille säädettävät tehtävät ovat pääpiirteisään kunnossa.
- Nykytilankuvaus sekä valtioneuvostotason toimivaltajaosta että huoltovarmuusjärjestelmästä ovat puutteelliset. Esityksessä tulee kuvata selkeästi valmiuslainsäädännöstä, huoltovarmuuslainsäädännöstä, sektorilainsäädännöstä, verkostoyhteistyöstä ja sopimusperusteisesta varautumisesta muodostuva kokonaisuus, johon uudet CER säännökset tulee yhteensovittaa saumattomasti.
- Luonnosta on kehitettävä vielä myös prosessien osalta. Esimerkiksi kriittisten toimijoiden määrittämistä koskeva prosessi ja poikkeamailmoitusprosessi ovat ehdotuksessa vielä osin epäselvät tai kankeat.
- Huoltovarmuuskeskukselle tulisi säätää direktiivin mukaiset keskitetyn yhteyspisteen tehtävät. Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen säädettävien uusien tehtävien osalta täytyy tapahtua yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.
- Esitystä tulee täydentää ennen sen toimittamista eduskunnalle, asian merkityksestä johtuen tarvittaessa direktiivin mukaisesta määräajasta poiketen.

1. Yleiset huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa CER direktiivin ja siten myös lain varsinaisten tavoitteiden olevan selkeät. Olennaista on varmistaa välttämättömien yhteiskunnan toimintojen tai taloudellisen toiminnan ylläpitämisen kannalta keskeisten palvelujen tarjonta, tunnistaa nämä palvelut ja niitä tuottavat kriittiset toimijat sekä tukea kriittisiä toimijoita näille säädettävien velvoitteiden täyttämiseksi.

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on lähtökohdiltaan toimiva. Sitä tulee kuitenkin vahvistaa vastaamaan nykyisen toimintaympäristön haasteisiin. Lähtökohdana on edelleen pidettävä julkisen sektorin, yritysten ja järjestöjen tiivistä yhteistyötä. Luottamuksellisuuteen ja osin vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä tulee säilyttää. Direktiivin implementoinnissa tulee huomioida huoltovarmuuden kokonaisuus ja siinä tapahtuvat muutokset. Direktiivin lisäarvo Suomelle on mahdollisuus edelleen kehittää kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia sekä luoda entistä tiiviimmät rakenteet resilienssitoimijoiden koordinaatiolle.

Toimeenpanossa tehtävien ratkaisujen tulee tukea kriittisten yritysten liiketoimintakyvyn säilyttämistä kaikissa olosuhteissa. Keskiössä tulee olla keinot, joilla yrityksiä sitoutetaan huoltovarmuustyöhön ja joiden avulla ne saadaan kehittämään jatkuvuudenhallintaansa. Lisäksi tulee määrittää ne keinot, joilla tuetaan poikkeusolojen tai erilaisten häiriötilanteiden vuoksi vaikeuksiin ajautuneita kriittisiä toimijoita.

Tällä hetkellä yhteiskunnan toimintojen ja niitä tuottavien toimijoiden kentässä tapahtuu paljon. EU sääntelyn osalta esityksessä mainittujen NIS2 ja DORA direktiivin osalta valmisteilla on myös yhteismarkkinoiden hätäapuväline (SMEI). Nato jäsenyys ja siihen liittyvät resilienssitoiminnot muokkaavat osaltaan kansallisia ratkaisuja. Valmiuslain kokonaisuudistus, huoltovarmuuslainsäädännön päivitystyö, sektorilainsäädännön tarkastelu, ulkomaisia yritysostoja koskeva lainsäädäntö ja ulkomaisen kiinteistöomistuksen sääntely ovat myös kehittymässä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista, kyberturvallisuusstrategia ja uusi kansallisen turvallisuuden strategia ovat samanaikaisesti työn alla. Hallitusohjelman mukaan valtioneuvoston häiriötilanteiden hallinnan ja kriisijohdamisen toimintamallista laaditaan valtioneuvoston periaatepäätös. On olemassa selkeä tarve yhteensovittaa nämä rinnakkaiset kehityskulut, asettaa selkeät kokonaistavoitteet ja ylläpitää tilannekuvaa.

Osin edellä mainituista syistä lausuntokierroksella oleva esitys on vielä keskeneräinen, minkä vuoksi ministeriö esittää lausunnossaan poikkeuksellisen paljon ja myös laaja-alaisempia kommentteja, joiden tarkoitus on tukea jatkovalmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että useimmat keskeiset tässä lausunnossa esitetyt kommentit ovat sellaisia, jotka ministeriö on esittänyt jo valmistelun aiemmissa vaiheissa, mutta jotka eivät valitettavasti ole vaikuttaneet lausunnolla olevan esityksen sisältöön. Työ- ja

elinkeinoministeriö on myös toimittanut valmistelun yhteydessä kommentteja vastaavia säännös- ja perustelutekstiluonnoksia erityisesti huoltovarmuusjärjestelmän kuvauksen ja Huoltovarmuuskeskusta koskevan sääntelyn osalta.

Esityksen merkittävimmät ongelmat liittyvät sen puutteelliseen nykytilankuvaukseen erityisesti huoltovarmuuden rakenteiden osalta, Huoltovarmuuskeskuksen rooliin ja ohjaukseen, vaikutusarvioinnin puuttamiseen kriittisten toimijoiden osalta, prosesseja koskevan sääntelyn keskeneräisyyteen ja kankeuteen (kriittisen toimijan määrittely, poikkeamailmoitukset) sekä turvallisuuskäytäntöjen ylikorostumiseen kriittisen toimijan näkökulman kustannuksella.

Sektoriviranomaisten rooli on ehdotuksessa lähtökohtaisesti oikea, mutta sektorirajat ylittävät horisontaalirakenteet vaativat vielä täsmennyksiä. Yhteensovittavan ministeriön roolia on täsmennettävä painottaen strategisen päätöksenteon, riskiarvioinnin, poikkeamailmoitus- ja raportointiprosessien sekä varautumis- ja resilienssielvoitteiden yhteentoimivuuden varmistamista ja muille ministeriöille kuuluvan vastuun kuvaamista. Huoltovarmuuskeskus on jatkovalmistelussa määriteltävä direktiivin mukaiseksi keskitetyksi yhteyspisteeksi direktiivin mukaisin tehtävin.

Huoltovarmuuskeskuksella on jo valmiina tarvittava horisontaalinen osaaminen ja verkostot kriittisten sektoreiden varautumisen tukemiseen ja toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseen. Vastaavien toimintojen pystyttäminen CER:n toimeenpanon yhteydessä uutena kokonaisuutena jonkin toisen organisaation rakenteisiin olisi sekä kustannuksiltaan että työmäärältään suurempi tehtävä. Vastaavasti järjestelmällä ei tule rakentaa päällekkäisiä rakenteita suhteessa siihen osaamiseen, joka sektoriministeriöissä tai –virastoissa on.

Yhteiskunnan kannalta kriittisistä palveluista ja infrastruktuurista vastaavat useimmiten kriittiset yritykset. Tämän vuoksi viranomaisten toimenpiteet eivät yksin riitä monisyisiin häiriöihin varautuessa ja vastatesa. Jotta CER-direktiivi tuottaa lisäarvoa Suomen kansalliselle varautumiselle, tulee sen toimeenpano kytkeä selkeästi osaksi nykyistä huoltovarmuusjärjestelmää, joka tarjoaa vahvan verkoston ja toimivan kumppanuuden elinkeinoelämän ja viranomaistahojen välillä.

Jatkovalmistelussa tulisi nykyluonnosta vahvemmin huomioida huoltovarmuuskiittisten toimijoiden jatkuvuudenhallinta, jo olemassa olevat varautumisjärjestelyt sekä tukitoimet kriittisiksi määriteltäville toimijoille. Uusien velvoitteiden tulisi tukea ja tarpeellisilta osin täydentää yritysten olemassa olevaa, liiketoimintaan kuuluvaa jatkuvuussuunnittelua ja riskienhallintaa. Lakiluonnoksessa tulee myös vahvistaa kriittisiksi määritettäville toimijoille osoitettavaa tukea uusien CER-velvoitteiden täyttämässä.

Yritysvaikutusten arviointi on ehdotuksessa pääosin tekemättä. Koska sääntely kohdistuu kriittisiksi määriteltäviin, valtaosin yksityisiin toimijoihin, tulisi varautumista koskevan sääntelyn (esimerkiksi CER ja NIS2) yhteisvaikutukset yrityksille tunnistaa ja niiden vaikutukset arvioida tarkkaan. Mikäli sääntelystä aiheutuvat kustannukset siirtyvät merkittävältä osin elinkeinoelämän toimijoiden maksettavaksi, heikentää tämä suomalaisten yritysten kilpailukykyä. Huomioitava on myös, että kustannukset voivat vaikuttaa myös yritysten markkinakäyttäytymiseen ja niiden jatkossa tarjoamiin palveluihin sekä siihen, mitä valtio näiden yrityksen asiakkaana palveluista maksaa.

Kriisit saattavat kohdistua mille tahansa yhteiskunnan kannalta kriittisistä sektoreista ja vaikuttavat sektoreihin eri tavoin. Yhteensovittavana ministeriönä toimivan tahon on pystyttävä toimimaan samalla intensiteetillä, onpa kyseessä sitten kovan turvallisuuden uhat, kuin talouteen, terveyteen tai ympäristöön liittyvät uhat joilla on vaikutusta keskeisten palveluiden tarjoamiseen.

Esitys on vielä monelta osin keskeneräinen ja sitä on täydennettävä ennen esityksen toimittamista eduskuntakäsittelyyn. Asian merkityksestä johtuen tämä on tehtävä huolella, vaikka tämä merkitsi direktiivin mukaisesta implementoinnin määräajasta poikkeamista.

2. CER-direktiivin tavoitteet ja tarkoitus

Nykytilan kartoitus. Direktiivin implementointi tulisi toteuttaa siten, että ensin kartoitetaan kansallisen sääntelyn nykytila direktiivin soveltamisalan osalta, sitten arvioidaan nykytilaan peilaten, mitä uusia tehtäviä tai sääntelyä direktiivin toimeenpano edellyttää. Tämän jälkeen yhteensovitetaan nämä uudet tehtävät tai uusi sääntely voimassaolevaan järjestelmään, nykyistä kehittäen ja parantaen. CER direktiivin osalta tämä toimeenpanotehtävä ei ole helppo. Tehtävää ei ole helpottanut sisäministeriön direktiivin implementointiin lataamat odotukset kokonaan uudelta sääntelyä, jossa kriittisten toimijoiden resilienssiä rakennettaisiin keskitetyllä turvallisuusviranomaisen johtamalla voimakkaan hierarkkisella mallilla.

Direktiivin tavoitteet ja sisältö. Esityksen luvussa 2 on kuvattu direktiivin tavoitteet ja pääasiallinen sisältö. Esityksessä ei riittävästi kuitenkaan tarkastella niitä haasteita, joita tämän tyyppiseen EU sääntelyyn liittyy. EU:n strateginen ohjelma 2024 vie EU sääntelyä suuntaan, joka ei ole täysin ongelmaton. Kilpailullisuuden ja markkinaehtoisuuden voidaan nähdä vähenevän ja valtiojohtoisen teollisuuspolitiikan lisääntyvän. Tämä on seurausta useasta tekijästä, joita ovat mm. globaalin kilpailutilanteen muutos, muutunut turvallisuusympäristö, Ranskan ja Saksan talouspoliittiset tavoitteet ja Brexit. EU sääntely tuo laajentuvissa määrin viranomaisvalvontaa yritysten välisiin sopimussuhteisiin. Poikkihallinnollinen EU sääntely haastaa kansallista ministeriö- ja virastorakennetta ja uudet tehtävät vaativat paitsi taitavaa yhteensovittamista, myös osaamista ja resursseja.

CER direktiivin implementointia koskevan esityksen osalta nämä jännitteet kulminoituvat etenkin EU sääntelyn säädöspohjan tarkasteluun ja toiseksi viranomaisten väliseen tehtävänjakoon. Sisäministeriön esityksessä on verrattain kevyesti tarkasteltu sääntelyn perusteena olevaa säädöspohjaa. Kyse on EU direktiivin implementoinnista koskien asiakokonaisuutta, johon liittyy mm. kansallisesti kriittistä tietoa muun muassa huoltovarmuudesta, sotilaallisesta huoltovarmuudesta, maanpuolustuksesta ja sisäisestä turvallisuudesta tai näihin liittyvistä haavoittuvuuksista.

Esityksessä tulisi nykyistä kattavammin tarkastella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 114 direktiiviä säädöspohjana, eli miten nyt annettavalla sääntelyllä osaltaan turvataan sisämarkkinoiden toimivuutta ja toisaalta yhtenäistetään jäsenvaltioiden sääntelyä tässä tarkoituksessa. Esityksessä pitäisi avata myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4(2) artikla, jonka nojalla kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Kyseisessä artiklassa on säädetty rajat EU toimivallalle ylipäättään säädellä kansallisen turvallisuuden alueelle kuuluvia kysymyksiä. Esityksessä tulisi lisäksi tarkastella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloiden 36, 45, 52, 65, 72, 346 ja 347 merkitystä, eli missä tilanteissa näillä perusteilla voidaan poiketa CER direktiivistä ja miten tämä poikkeamismahdollisuus on huomioitu kansallisessa lainsäädännössä. EU tuomioistuin on antanut kattavasti ratkaisuja liittyen em. sopimuksen poikkeamisartikloihin. Kyse on keskeisesti kansallisesti kriittisestä informaatiosta ja toiminnoista, joiden käsittelyn osalta on syytä korostaa kansallisia intressejä.

Direktiivin artikloiden 7, 10, 15, 16 ja 22 osalta perusteluissa olisi syytä avata tarkemmin artikloiden sisältöä tai tarkoitusta. Artiklan 7 osalta olisi korostettava toimitusketjujen turvallisuuden ja keskinäisriippuvuuksien merkitystä, esimerkiksi direktiivin resitaalin kohdan (18) mukaisesti: *”Covid-19-pandemian kaltaiset merkittävät kriisit ovat osoittaneet, miten tärkeää on varmistaa toimitusketjun turvallisuus ja miten häiriöllä voi olla kielteisiä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia monilla aloilla yli rajojen.”*

Artiklan 10 kuvausta olisi laajennettava esimerkiksi direktiivin resitaalin kohdan (25) mukaisesti: *”Jäsenvaltioiden olisi tuettava kriittisiä toimijoita, myös pieniksi tai keskisuuriksi yrityksiksi lukeutuvia, niiden häiriönsietokyvyn vahvistamisessa jäsenvaltioille tässä direktiivissä säädettyjen velvoitteiden mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kriittisten toimijoiden omaa oikeudellista vastuuta varmistaa velvoitteiden noudattaminen, ja estettävä tästä aiheutuva liiallinen hallinnollinen rasitus.”*

Artiklan 15 kuvauksen yhteydessä olisi syytä mainita direktiivin resitaalin kohdassa (33) mainittu: *”Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vaatimus tämän ensimmäisen ilmoituksen toimittamisesta ei vie kriittisen toimijan resursseja pois poikkeamien käsittelyyn liittyvistä toimista, jotka olisi asetettava etusijalle.”*

Lyhyesti mainittua standardointia koskevaa 16 artiklaa ja siihen liittyvää johdanto-osan kohtaa 34 voisi avata esityksessä tarkemmin. Artiklan mukaan, silloin kun siitä on hyötyä, jäsenvaltioiden on kannustettava standardien käyttöä siten, että ne eivät kuitenkaan määrää käyttämään jotain tiettyä teknologiaa tai suosi jotain tiettyä teknologiaa muiden kustannuksella.

Standardien avulla voidaan osoittaa tiettyjen laista seuraavien vaatimusten täyttyminen, mutta vaatimusten täyttyminen voidaan osoittaa myös muilla ratkaisulla. Standardit tarjoavat siis yhden keinon esittää mm. oleellisten vaatimusten mukaiset tekniset ratkaisut tai toimintatavat. Standardien käyttö on lähtökohtaisesti vapaaehtoista ja niitä kehitetään pääasiassa markkinalähtöisesti. Standardien käyttö on yleensä maksullista.

Standardeja voidaan laatia myös lainsäädännön tueksi siten, että vain olennaisista vaatimuksista säädetään lainsäädännöllä ja sitä täydennetään yhdenmukaistetuilla standardeilla (harmonisoidut standardit). Yhdenmukaistetuissa standardeissa vahvistetaan soveltuvina tai riittävinä pidetyt tekniset ratkaisut lainsäädännön soveltamisen tueksi. Harmonisoitujen standardien asema lainsäädännön tukena on erilainen, vaikka niidenkin käyttö on yleensä vapaaehtoista.

CER-direktiivin täytäntöönpanossa on hyvä tiedostaa jo olemassa olevat CER-direktiivin alaan olennaisesti liittyvät standardit. Tällaisia standardeja on laadittu mm. yleistä turvallisuutta, toimitusketjuja ja jatkuvuudenhallintaa koskevia johtamisjärjestelmiä, organisaatioiden riskienhallintaa, kriisinkestävyttä, organisaatioiden kriisinhallintaa, kriisistä palautumista, yhteistyötä ja tiedonvaihtoa, kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevia turvallisuuspalveluita ja tietoturvallisuuden hallintaa koskien.

Mikäli standardeja harkitaan hyödynnettävän, tulee arviossa huomioida niiden lähtökohtaisesti vapaaehtoinen käyttö. Tämän lisäksi tulisi selvittää millaisia vaatimuksia lainsäädännöstä seuraa ja mihin vaatimukseen standardi vastaa. Mikäli standardia ei ole laadittu nimenomaisesti CER-direktiivin täytäntöönpanoa varten, on huomattava, että standardiin voi sisältyä myös muita direktiivin täytäntöönpanoon liittyttäviä vaatimuksia.

Artikla 22 Kohdassa olisi hyvä mainita myös direktiivin resitaalin kohdan (40) teksti: *”Antaessaan tällaisia määräyksiä jäsenvaltio ei saisi edellyttää sellaisia toimenpiteitä, jotka ylittävät asianomaisen kriittisen toimijan säännösten noudattamisen varmistamiseksi tarpeellisen ja oikeasuhtaisen tason, rikkomisen vakavuus ja asianomaisen kriittisen toimijan taloudelliset valmiudet erityisesti huomioon ottaen.”*

3. Nykytilan kuvaus

Eduskunnan kantojen ja hallitusohjelman huomiointi valmistelussa. Ehdotuksessa on suppeasti tarkasteltu linjauksia, joita Eduskunta tai hallitusohjelma on antanut CER direktiivin implementointiin liittyen.

Eduskunnan hallintovaliokunta on ottanut kantaa direktiivin ja huoltovarmuusjärjestelmän väliseen suhteeseen direktiivin käsittelyn yhteydessä. Kansallisella huoltovarmuuslainsäädännöllä on eroistaan huolimatta sama tavoite kuin CER-direktiivillä eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen (HaVL 14/2021vp s. 6).

Valtioneuvoston ajankohtaisessalonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022vp) antamassaan lausunnossa Eduskunnan hallintovaliokunta on pitänyt tärkeänä, että kriittisen infrastruktuurin määrittämis- ja tunnistamistyö tehdään mahdollisimman ripeästi, sillä se on edellytyksenä kriittisen infrastruktuurin systemaattiselle suojaamiselle. Suomen kansallinen huoltovarmuuslainsäädäntö ja -toiminta muodostavat hyvän pohjan tälle työlle (HaVL 14/2022 vp).

Valtioneuvoston huoltovarmuussalonteosta (VNS 8/2022vp) antamassaan mietinnössä Eduskunnan talousvaliokunta on pitänyt luontevana ratkaisuna sitä, että Huoltovarmuuskeskus alan huoltovarmuuskysymysten käytännön järjestäjänä toimisi CER-direktiivin mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Talousvaliokunta on pitänyt CER-direktiiviä esimerkkinä EU:n roolista huoltovarmuuskysymyksissä. Eduskunnan tarkastusvaliokunta on lausunnossaan (TrVL 4/2022 vp) todennut CER direktiivin implementointiin liittyen, että direktiiviä on hyödynnettävä suomalaisen huoltovarmuusmallin kehittämisessä turvaamalla julkisen ja yksityisen sektorin välinen toimiva yhteistyö sekä nykyiset huoltovarmuustoiminnan

rakenteet. Valiokunta on edelleen painottanut, että CER direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on arvioitava ja selvítettävä huolella tämän suhde olemassa oleviin rakenteisiin eikä päällekkäisiä rakenteita tule luoda.

Hallitusohjelman kohdassa 9.2. on todettu, että hallitus tukee toimia EU:n kriisivarautumisen vahvistamiseksi huolehtien siitä, etteivät EU-säädökset heikennä Suomen huoltovarmuusjärjestelmän toimivuutta. Hallitusohjelman kohdassa 10.1. on todettu, että Huoltovarmuus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden perusta. Huoltovarmuuden näkökulma otetaan huomioon kaikessa päätöksenteossa kaikilla hallinnonaloilla. Työ- ja elinkeinoministeriön kannan mukaan lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi ei kaikilta osin huomioi huoltovarmuuden näkökulmaa hallitusohjelman kohdan 10.1. edellyttämällä tavalla.

Nykytilan kuvaus. Esityksen nykytilakuvaukseen sisältyy jakso, jossa tarkastellaan varautumiseen, huoltovarmuuteen ja yritysten jatkuvuudenhallintaan liittyvää nykytilaa. Esityksestä puuttuu selkeä kokonaiskuva niistä mekanismeista, joilla Suomessa kriittisten toimintojen turvaamista ja varautumista on rakennettu valmiuslainsäädännön, sektorilainsäädännön, huoltovarmuussäätelyn ja valtionhallinnon strategiayön varaan ja jota on täydennetty lainsäädäntöön perustuvalla verkostoyhteistyöllä ja sopimusperusteisella varautumisella. Lisäksi esimerkiksi pelkän maininnan varaan on jätetty valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista ja turvallisuuskomiteaa ei esityksessä mainita lainkaan.

Esityksen sivulla 23 todetaan, että kriittistä infrastruktuuria ja yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeisiä toimijoita ei ole määritelty lainsäädännön tasolla. Lausetta on syytä täsmentää. Kriittistä infrastruktuuria ja keskeisiä toimijoita koskevaa säätelyä on, mutta se on toteutettu sektorilainsäädännöllä. Keskeisiä toimijoita koskevaa säätelyä sisältyy myös valmiuslakiin tai puolustustilakiin. Ehdotettuun lakiin sisältyy kriittisen infrastruktuurin ja keskeisen toimijan yleiset määritelmät, mutta tämän lain jälkeenkään näitä ei ole määritelty lainsäädännön tasolla. Suppea esitystapa korostaa CER direktiivin merkitystä. Pitkälle säännellyillä sektoreilla, joita ovat esimerkiksi energia, telesektori ja vaikkapa terveydenhuolto, CER säätelyn lisäarvo kriittisille toimijoille voi lopulta jäädä arvioitua vähäisemmäksi. Direktiivin kaipaamia horisontaali- ja yhteistyörakenteita Suomessa on jo olemassa.

Nykytilan kuvauksessa todetaan myös, että direktiivi sisältää kehikon kriittisten toimintojen yhteismitalliseen määrittämiseen. Näin ei ole. Direktiivi kykenee määrittämään kriittiset toiminnot vain tunnistamalla tietyt sektoreita, joille säätelyä kohdennetaan. Direktiivillä luodaan mekanismi kriittisten toimijoiden yhteismitalliseen tunnistamiseen, mutta yhteiskunnalle tai väestön hyvinvoinnille kriittisten toimintojen tunnistaminen tulee CER mekanismin ulkopuolelta.

Suomessa yhteiskunnan turvallisuudesta pyritään huolehtimaan noudattamalla kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallia. Sen keskeinen lähtökohta on, että yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Kokonaisturvallisuuden hallintaan eli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseen kuuluvat uhkiin varautuminen, häiriötilanteiden ja poikkeusolojen hallinta sekä niistä toipuminen.

Viranomaisten toimivaltuudet ja varautuminen. Viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana ja viranomaisten varautumisesta säädetään valmiuslaissa (1552/2011). Valmiuslain 13 §:n mukaan varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö yhteensovittaa varautumista omalla toimialallaan. Varautumisen yhteensovittamisesta valtioneuvostossa säädetään erikseen. Valmiuslain tarkoituksena on ollut kattaa erilaisia häiriötilanteita normaaliolojen ja sotatilan väliin jääviä poikkeuksellisia olosuhteita (HE 3/2008 vp s. 5). Varautumisen yhteensovittamista koskevaa säätelyä sisältyy mm. valtioneuvoston ohjesäätöön ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 2 § 2 momenttiin ja 4 §:ään. Viranomaisten toimivaltuuksiin ja varautumiseen liittyvää säätelyä sisältyy lisäksi esimerkiksi pelastuslakiin (379/2011) ja puolustustilakiin (1083/1991).

Säännönmukaisten tehtäviensä lisäksi julkishallinnon on poikkeusoloissa varmistettava yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ohjaus siten, että niukkojen resurssien avulla voidaan turvata kansalaisten perustoimeentulo ja välttämättömän elinkeinoelämän toiminta sekä yhteiskunnan infrastruktuurin säilyminen (HE 105/1992vp s. 5).

Toimialakohtaisesta varautumisesta säädetään kunkin toimialan omassa lainsäädännössä. Toimialakohtaiseen varautumisen alueelliseen yhteensovittamiseen sisältyy ao. toimialan eri toimijoiden

varautumisen yhteensovittaminen sekä erityislainsäädännössä eri viranomaisille säädetyt tehtävät toimialakohtaisessa varautumisessa.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso, ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Lain 2 § 2 momentin nojalla huoltovarmuuden tavoitteista on annettu valtioneuvoston päätös vuodesta 2002 lähtien (HE 152/2007 vp, s. 3). Nykyisessä valtioneuvoston päätöksessä (1048/2018) asetetaan strategiset tavoitteet, joita ovat:

- kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimivuuden turvaaminen väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömien tarpeiden täyttämiseksi;
- sotilaallisen ja siviiliyhteiskunnan varautumisen yhteensovittaminen;
- kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistaminen materiaalisen varautumisen lisäksi, ja;
- huoltovarmuuden kansallisen osaamisperustan vahvistaminen.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista on eri hallinnonaloille annettu tehtäväksi kehittää lainsäädäntöä niitä tilanteita varten, joissa markkinat eivät riitä ylläpitämään tarvittavaa huoltovarmuuden tasoa. Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on tarkoitus uudistaa kevään 2024 aikana.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa esitetään suomalaisen yhteiskunnan varautumisen yleiset periaatteet. Varautuminen toteutetaan kokonaisturvallisuuden toimintaperiaatteella, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistyönä. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot on määritelty yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Kokonaisturvallisuuden käytännön toteutus jalkautetaan hallinnonalakohtaisissa tai poikkihallinnollisissa strategioissa, toimeenpano-ohjelmissa sekä muissa asiakirjoissa.

Häiriötilanteiden hallinnasta on säännelty pääosin sektorilainsäädännössä. Eri viranomaisille annetaan häiriöiden poistamiseksi tai sen uhan estämiseksi tarvittavaa toimivaltaa kymmenissä eri laeissa. Toimivallan laajuus ja muodot vaihtelevat sääntelyn kohteesta riippuen. Viranomaisilla on yleensä laajat valvontavaltuudet, joita täydennetään määräyksillä poikkeuksellisista toimivaltuuksista häiriötilanteissa (esim. hyödykkeen jakelun ohjaaminen tai estäminen, yksityisen omaisuuden käyttöönotto, oikeus määrätä kansalaisia toimimaan tietyllä tavalla jne.). Lakeihin on myös sisällytetty laajasti määräyksiä hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä.

Oikeusministeriön selvityksen 2019:18 mukaan normaaliaikojen kriisilainsäädäntö kattaa varsin hyvin yhteiskunnassa esiintyvät häiriötilanteet. Selvityksen mukaan nykyinen sääntelytapa, jossa häiriötilanteiden hoitamista koskevat määräykset sisältyvät sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, on tarkoituksenmukainen.

Yksityisten toimijoiden lakisääteinen varautuminen. Yksityisten toimijoiden varautumisesta säädetään pääosin sektorilainsäädännössä (HE 3/2008vp s. 37, OM selvitys 2019:18). Tyypillisesti sektorilainsäädäntö sisältää runsaasti määräyksiä toimijoiden velvollisuudesta toimia huolellisesti, pyrkiä estämään häiriöt ja raportoimaan poikkeamista toimivaltaisille viranomaisille. Lisäksi sektorilainsäädännössä säädetään hyvin tarkkaan siitä, mitä velvoitteita säädetään ja ketä nämä velvoitteet koskevat. Esimerkiksi energiasektorin, telealan ja terveydenhuollon osalta sääntely on hyvin yksityiskohtaista ja kehittyntä. Vaikka sektorilainsäädännössä ei käytettäisikään CER direktiivin omaksumia termejä keskeinen palvelu tai kriittinen toimija, näistä tässä sääntelyssä on kuitenkin kyse. Lisäksi on todettava, että esimerkiksi yritysten jatkuvuudenhallinta tähtää pitkälti samoihin päämääriin, eli yritysten liiketoimintakyvyn säilyttämiseen kaikissa tilanteissa ja oloissa.

Verkostoyhteistyö. Huoltovarmuuden käytännön toteutus on perustunut Suomessa pitkään julkisen vallan ja elinkeinoelämän yhteistyöhön (HE 157/2007vp). Tästä verkostoyhteistyöstä esimerkkinä voidaan mainita tapa, jolla huoltovarmuusorganisaatiosta ja sen rakenteista on säädetty huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa.

Sopimusperusteinen varautuminen. Keskeinen merkitys on myös sopimusperusteisella varautumisella, jossa varautumisvelvoite perustuu asiakkaan ja toimittajan väliseen sopimukseen, esimerkiksi sopi-

välttämättömiä valmiudellisia vaatimuksia sisältyy esimerkiksi puolustushallinnon strategiaan kumppanuuksiin (Puolustushallinnon kumppanuus osastrategia s. 1).

Markkinaehtoisuus ja jatkuvuudenhallinta. Lähtökohtana yhteiskunnan toimintojen järjestämiselle on markkinaehtoisuus, eli että markkinat hoitavat yhteiskunnan, väestön ja yksilöiden tarpeet ilman viranomaisten ohjausta tai liian pitkälle menevää puuttumista markkinoiden toimintaan. Jatkuvuudenhallinta kuuluu loogisena osana yritysten toimintaan, yritykset pyrkivät luonnostaan säilyttämään liiketoimintakykynsä erilaisissa tilanteissa ja varautumaan niihin kohdistuviin uhkien ja häiriöihin. Tyypillisesti myös nämä kriittiset toimijat ovat itse parhaassa asemassa arvioimaan toimintaympäristönsä haasteita ja omaa kykyään selvitä näistä haasteista. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että ratkaisut perustuvat kokonais-turvallisuuden yhteistoimintamalliin, ei hierarkkisesti järjestäytyneeseen komentotalouteen.

Valmiuslainsäädännön, huoltovarmuuslainsäädännön ja sektorilainsäädännön muodostaman kokonaisuuden tarkoituksena on edellä kuvatuin tavoin kattaa tilanteet, joissa markkinat eivät yksin kykene takaamaan väestön hyvinvointia tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja, riippumatta siitä ollaanko poikkeusoloissa vai ei. Normaaliolojen lainsäädäntö ja valtionhallinnon strategiset päätökset pyrkivät tunnistamaan ne toiminnot, joiden osalta varautumiseen ja valmiuteen liittyviä toimenpiteitä on syytä tehdä. Näistä CER direktiivi käyttää nimitystä keskeiset palvelut. Se mitä CER direktiivi tuo tähän kokonaisuuteen lisää, on kriittisten toimijoiden määrittelyprosessi, ja näitä koskevat resilienssivelvoitteet, joiden vastinparina on viranomaisille säädetty velvoite tukea kriittisiä toimijoita ja tiettyjä poikkeamia koskeva raportointiprosessi. Mikään muu CER sääntelyssä ei ole uutta. Direktiivin osalta on huomattava, että sen soveltamisala on rajattu. Se koskee vain direktiivissä mainittuja 11 sektoria ja näiltäkin sektoreilta direktiivin kriteereiden mukaisesti valittua joukkoa. Kotimaisen lainsäädännön peitto on siten huomattavasti laajempi, kattaen mm. sellaiset alueet kuin valmistava teollisuus tai puolustusteollisuus.

Esityksen sivulla 71 on todettu, että kansallisen implementoinnin tukeutuminen olemassa olevien valmius- ja huoltovarmuusrakenteiden hyödyntämiseen ei joltain osin ole optimaalinen direktiivin tavoitteiden kannalta. Näkemystä ei ole perusteltu. On huomattava, että Suomessa on vuosikymmenten ajan pidetty huolta ja rakennettu edellä kuvatuista elementeistä koostuvaa järjestelmää, joka on kansallisiin tarpeisiin räätälöity, Suomen geopoliittiseen asemaan sopiva ja hyödyntää suomalaisen yhteiskunnan rakenteita. On paitsi järkevää, myös kustannustehokasta implementoida sääntely jo olemassa olevaa kansallista rakennetta hyödyntäen ja päällekkäisyyksiä tai kansallisille ratkaisuille vieraita elementtejä välttämättä.

Esityksen sivulla 72 todetaan, että lakiehdotus on lähtökohdiltaan ja periaatteiltaan osin erilainen kuin Suomen varautumis- ja huoltovarmuusjärjestelmä. Em. kanta pitäisi perustella tarkemmin, sillä käytännössä eroja on melko vähän ja ne liittyvät lähinnä tietyille yksityisille toimijoille säädettyyn resilienssivelvoitteeseen, EU sääntelyn yhteensovittamiseen kansalliseen hallinnonalajakoon sekä perustuslain vaatimukseen lailla säätämisestä ja lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

4. Soveltamisala ja kriittisten toimijoiden määrittäminen

Soveltamisala. Lain 2 § 2 momentin nojalla lain tiettyjä määräyksiä ei sovellettaisi toimijaan, joka toimii kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai lainvalvonnan alalla tai tarjoaa palvelua edellä 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle vähäistä enemmässä määrin. Lain perustelut ovat siinä määrin yleistasoisia, ettei niiden perusteella voi kovin tarkasti arvioida esimerkiksi vähäisyyden määrittelyä. Esityksen perusteluissa tulisi mainita lisää esimerkkejä tai muuten avata enemmän lain soveltamisalaa tältä osin. Esityksen perusteluissa olisi pelkkien pykälämainintojen lisäksi syytä avata, mitkä lain säännökset tällaisia toimijoita koskevat ja mitkä eivät koske. Käytännössä näihin toimijoihin sovellettaisiin kriittisen toimijan määrittelyä ja poikkeamailmoituksia koskevia säännöksiä. Toimijoihin ei sovellettaisi riskiarviota, häiriönsietokykyä koskevaa suunnitelmaa, valvontaa, sanktioita tai turvallisuusselvityksiä koskevia määräyksiä. Ratkaisu on erikoinen, koska tämä johtaisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa maanpuolustuksen kannalta keskeisiä toimijoita tulisi mainita kriittisten toimijoiden luettelossa ja toimittaa tiedoksi komissiolle. Tämä lista voi olla esimerkki niistä tiedoista, joita SEUT 346 perusteella ei toimitettaisi Suomen ulkopuolelle. Selkeyden vuoksi näiden toimijoiden osalta voisi olla selkeämpi määrittely se, mitä lain säännöksiä näihin soveltamisalan piiriin kuuluviin toimijoihin sovelletaan, kuin että mitä

säännöksiä näihin ei sovelleta. Rajanveto 2 § 2 momentin piiriin kuuluvien ja sen ulkopuolelle kuuluvien kriittisten toimijoiden välillä on haastava. Esimerkiksi jos kuljetusyritys, jolla on keskeinen asema vaikkapa elintarvike- ja päivittäistavaroiden logistiikassa, tekee strategisen kumppanuussopimuksen poliisin tai puolustusvoimien kanssa, rajautuuko se 2 § 2 momentin piiriin, vaikka tällä toimijalla on keskeistä merkitystä yhteiskunnalle keskeisten palveluiden tuotannossa?

Tulkintaongelmat liittyvät myös esityksen 12 § 3) kohtaan, jossa toimijan määrittelyssä kriittiseksi toimijaksi vaikuttaa muun ohella toimijan tuottaman keskeisen palvelun häiriöiden vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen. Ensinnäkin 12 § tulisi korjata vastaamaan direktiivin 7 artiklan sanamuotoa. Direktiivin 7 artikla on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, ”on otettava huomioon seuraavat perusteet”. Nyt 12 §:ssä laajennetaan tätä direktiivin mukaista perusteluutteloa. Toiseksi termin ”kansallinen turvallisuus” viljely sekä 2 §:ssä että 12 §:ssä voi termin tulkinnan laajuudesta riippuen johtaa äärimmillään tilanteeseen, jossa kaikki CER kriittisiksi tunnistetut toimijat kuuluvat 2 § 2 momentin poikkeuksen piiriin. Yhtenä mahdollisena tarkentavana kriteerinä voisi olla esimerkiksi se, sisältyykö palveluun valmiudellisia tai poikkeusolojen toimintaan liittyviä vaatimuksia.

Ehdotukseen ei myöskään sisälly vaihtoehtoa, joka mahdollistaisi sääntelyn kohdentamisen sellaiseen kriittiseen toimijaan, joka ei kuulu direktiivin mukaisille sektorille, esimerkiksi koskien valmistussektorin kriittisiä toimijoita.

Suhde sektorilainsäädäntöön. Lain 3 §:ssä säädettäisiin suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Lain 3 § 1 momentin mukaan kriittiseen toimijaan ei sovelleta tätä lakia, jos Euroopan unionin säädöksissä edellytetään alakohtaisesti kriittisten toimijoiden toteuttavan toimenpiteitä häiriönsietokyvyn parantamiseksi ja vaatimukset ovat tässä laissa säädettyjä veloitteita vastaavia. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämä koskisi myös valvontaa koskevia säännöksiä (s. 82). Direktiivin säännösten suhdetta alakohtaiseen Unionin sääntelyyn kuvataan sivulla 16. Luvussa 3.2 kuvataan nykytilaa toimialoittain, jonka mukaan sektorilainsäädäntö monilta osin perustuu EU sääntelyyn.

Esitys jättää osin avoimeksi kysymyksen CER yleislain ja sektorilainsäädännön erityislakien välisestä suhteesta. Esityksessä tulisi tarkemmin kuvata suhdetta sektorilainsäädäntöön, esimerkiksi jos sektorilainsäädännössä on säädetty alakohtaisista kriittisistä toimijoista, näiden veloitteista laatia varautumissuunnitelmia ja riskiarvioita sekä laatia poikkeamailmoituksia, miltä osin nyt säädettävää yleislakia sovelletaan näihin toimijoihin. Onko tämän lain sisältämä sääntely toissijaista ja täydentävää, vai onko osa säännöksistä aina sovellettavaa oikeutta, kuten esimerkiksi kriittisen toimijan määrittämistä ja poikkeamailmoituksia koskevat säännökset.

Suhde NIS2 sääntelyyn. Samanaikaisesti CER direktiivin implementoinnin kanssa valmistellaan Suomessa hallituksen esitystä kyberturvallisuusedirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2555 toimenpiteistä kyberturvallisuuden yhteisen korkean tason varmistamiseksi kaikkialla unionissa, asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja direktiivin (EU) 2018/1972 muuttamisesta sekä direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta.

CER sääntelyn suhdetta NIS2 sääntelyyn tarkastellaan esityksen sivuilla 13, 16, 61, 62, 64, 74 ja 96. Esityksessä olisi kuvattava tarkemmin yhteistyötä NIS2 implementoinnista vastaavan hankkeen kanssa yhteensopivuuden varmistamiseksi. Esityksen perusteluissa olisi paikallaan tarkastella myös merkittäviä soveltamisalaeroja CER sääntelyn ja NIS2 sääntelyn välillä. NIS2 direktiivin soveltamisala on huomattavasti CER sääntelyä laajempi. NIS2 sääntelyn piiriin kuuluu sellaisia sektoreita, jotka eivät kuulu CER sääntelyn piiriin, esimerkiksi valmistussektori. NIS2 direktiivissä soveltamisalan piiriin kuuluminen riippuu joko toimijan koosta tai kriittisyysperusteesta. Kriittisyysperusteella soveltamisalan piiriin kuuluvat sekä CER kriittiset toimijat, että NIS2 direktiivin mukaisin kriittisyysperustein valittavat toimijat, esimerkiksi ne valmistussektorin kriittiset toimijat, jotka alittavat NIS2 direktiivin kokokriteerin. Esityksen sivulla 4 on todettu, että NIS2 direktiiviä sovelletaan CER-direktiivin nojalla kriittisiksi toimijoiksi määritettyihin toimijoihin niiden koosta riippumatta. Lause on monitulkintainen, ehdotetaan korjattavaksi muotoon ”NIS2 direktiiviä sovelletaan koosta riippumatta niihin toimijoihin, jotka on määritelty kriittiseksi CER direktiivin nojalla”.

Kriittisten toimijoiden määrittäminen. Kriittisten toimijoiden määrittäminen liittyy keskeisesti lain soveltamisalan laajuuteen, koska tällä prosessilla määritettäisiin ne toimijat, joihin laissa säädetyt veloitteet kohdistuisivat. Ratkaisumalli on haastava lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen

kannalta. Lähtökohtana tulisi olla, että lailla mahdollisimman pitkälti määritellään keitä soveltamisalan piiriin kuuluvat kriittiset toimijat ovat ja viranomaisten harkintavalta liittyisi lähinnä laissa olevien kriteereiden soveltamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kriittisten toimijoiden määrittelyä koskevia kysymyksiä on lain valmistelun yhteydessä käsitelty työryhmässä hyvin ja valmisteluprosessin yhteydessä otettiin edistysaskeleita kriittisten toimijoiden määrittelyssä. Käytännössä määrittelyn perustana olivat huoltovarmuuskriittiset toimijat, suojattavien kohteiden määrittelykriteerit ja sektorilainsäädännössä säännellyt toimijat, josta joutokosta lähdettiin karsimaan CER kriittisten toimijoiden ehdokkaita direktiivin mukaisin kriteerein. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä lähtökohtana kriittisten toimijoiden määrittelylle esityksen 11 §, 12 §, ja 13 §:n kriteeristöjen kokonaisuutta, jossa on otettu huomioon myös sektorikohtaisia erityispiirteitä.

Esityksen 11 § yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 88 tulisi korostaa, että laissa säädettäisiin tarkkarajaisesti kriittisten toimijoiden kriteereistä ja viranomaisen päätöksenteossa on kyse laissa säädettyjen kriteereiden soveltamisesta. Tähän tulee ottaa myös kantaa lain perustuslainmukaisuuden arvioinnin yhteydessä, erityisesti liittyen laissa säätämisen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksiin. Erityisesti 13 §:n merkitys on hyvä mainita tässä yhteydessä. Kriittisen infrastruktuurin osalta olisi paikallaan kuvata tarkemmin mitä tällä CER sääntelyssä tarkoitetaan ja miten "sijaitsee Suomessa" määritellään. Esimerkiksi riittääkö määritelmän täyttymiseksi se, että Suomessa sijaitsee toimijan päätoimipaikka, josta tietojärjestelmillä ja ohjelmilla ohjataan muuta ulkomailla sijaitsevaa kriittistä infrastruktuuria.

Esityksen 11 § 2 momentin mukaan kriittisen toimijan määrittämisessä tulee ottaa huomioon muun muassa eurooppalainen yhteismitallisuus. Tehdessään ratkaisua kriittisen toimijan määritelmän täyttymisestä toimivaltainen ministeriö tuskin lähtee tekemään EU tason vertailua. Yhteismitallisuus varmistetaan parhaiten kansallisella strategialla ja määrittämissä päätöksissä tehdessä seurataan kansallisen strategian linjauksia ilman erillisselvityksiä EU jäsenmaiden käytännöistä koskien tiettyä toimijatyyppejä.

Esityksen 14 §:n mukaan kriittiseksi toimijaksi määrittämisestä päätettäisiin hallintopäätöksellä. Hallintopäätöksen sisällöstä on säädetty hallintolain (434/2003) 7 luvussa. Hallintolain 44 § 3) kohdan nojalla päätös on perusteltava. Esityksen 11-13 §:stä seuraa, että päätöksen perustelujen keskeinen osa on kuvaus siitä, mikä on toimijan tuottaman palvelun kriittisyys mm. yhteiskunnan toiminnolle, väestön hyvinvoinnille tai kansalliselle turvallisuudelle. Esityksen perusteluissa tulisi tarkastella näiden päätösten julkisuutta, huomioiden esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 1 momentin kohdissa 8, 9, 10, 17 ja 20 säädetty.

Esityksen 14 § 1 momentin mukaan asian ratkaisisi se ministeriö, jonka toimialaan kyseinen kriittinen toimija kuuluu. Päätös olisi määräaikaista ja olisi voimassa enintään neljä vuotta. Mikäli kriittisiä toimijoita on runsaasti, tämä johtaa tilanteeseen, että ministeriöillä on melkoinen hallintopäätössavotta neljän vuoden välein. Lisäksi tämä johtaa tiettyyn epävarmuuteen kriittisten toimijoiden osalta, mikä ei ole toivottavaa huomioiden investoinnit joita ko. toimijat joutuvat tekemään täyttääkseen kriittistä toimijaa velvoittavat vaatimukset. Selvempää olisi, jos nämä päätökset olisivat toistaiseksi voimassaolevia tai ainakin huomattavasti pitemmän aikaa määräaikaista ja tarvittaessa näiden voimassaolon perusteita tarkasteltaisiin määräajoin, ilman tarvetta jatkuvaan uusien hallintopäätösten tekemiseen. Päätöksentekomenettely on esityksessä nyt sekava, eikä TEM käsityksen mukaan ole esimerkiksi tiedoksiantomenettelyn osalta hallintolain mukainen, koska hallintopäätöksen tiedoksiannossa tulisi soveltaa hallintolain 54 §:n mukaista määräaikaista, eikä säätää tästä erikseen.

Keskeinen peruste nostaa päätöksentekotasa ministeriötasolle liittyy tämän päätöksen merkitykseen lain soveltamisalan kannalta. Toisaalta resurssien käytön kannalta olisi järkevintä, että nämä päätökset tehtäisiin selkeisiin kriteereihin ja ministeriötason ohjaukseen perustuen virastoissa.

Esityksen 14 § 2 momentissa säädetään pakollisesta lausuntomenettelystä, jossa toimivaltaisen ministeriön on pyydettävä lausunto sisäministeriöltä ja tarpeellisessa laajuudessa muilta ministeriöiltä ja viranomaisilta. Menettely on melko raskas, mikäli kriittisiä toimijoita on useita, mikäli kunkin kriittisen toimijan asemasta tehdään erillinen hallintopäätös ja mikäli näitä päätöksiä tehdään neljän vuoden välein. Usein kriittiseksi toimijaksi määrittämistä koskeva ratkaisu on ilmeinen, eikä laaja lausuntokierros tuo päätöksentekomenettelylle juuri lisäarvoa. Toisaalta tällainen kuuleminen on tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa kriittisen toimijan tarjoamalla palvelulla on laajakantoisia, sektorirajat ylittäviä vaikutuksia ja kun

toimijan kriittisyyskriteereiden täytyminen ei ole ilmeistä. Lausuntomenettelyn tulisi po. tilanteissa olla vapaaehtoinen eikä siis pakollinen.

Esityksen 14 § 3 momentissa säädettäisiin asian ratkaisemisesta valtioneuvoston yleisistunnossa. Säännös on tarpeeton, koska asioiden käsittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa on säädetty perustuslain (731/1999) 67 §:ssä, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:ssä ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 2 luvussa. Toimivaltainen ministeriö on suoraan perustuslain ja valtioneuvostosta annetun lain perusteella velvollinen arvioimaan ratkaisun laajakantoisuutta ja merkittävyyttä. Jos kynnys ylittyy, asia on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa myös sisäministeriö on edustettuna.

Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asia olisi ratkaistava valtioneuvoston yleisistunnossa, kun kriittisen toimijan tunnistamismenettelyssä sisäministeriö havaitsisi poikkeaman yhteismitallisuuden tai hallinnollisen taakan minimoimisen näkökulmista (s. 90). Perustelu on hyvin erikoinen, koska tämä johtaisi tilanteeseen, jossa sisäministeriö toimivaltaisen ministeriön puolesta arvioisi toimivaltaan liittyviä kysymyksiä ja ratkaisisi nämä toimivaltaista ministeriötä sitovasti. Menettely on myös ongelmallinen lain systematiikan kannalta, koska tämä vaikuttaa avaavan reitin päättää kriittisen toimijan kriteeristön täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä muilla kuin lain 11-13 §:ssä säädettyillä perusteilla. Mikäli ministeriöillä on eriäviä käsityksiä kriittisen toimijan määrittämiseen liittyvistä toimivaltuuksista, nämä ratkaistaan valtioneuvoston ohjesäännön 8 §:ssä säädettyssä menettelyssä.

Kriittisten toimijoiden kansallista ja eurooppalaista yhteismitallisuutta varmistava keskeinen asiakirja on esityksen 5 §:ssä tarkoitettu strategia, jossa kuvataan tavoitetaso kriittisistä toimijoista muodostuvalle kokonaisuudelle ja kuvaus kriittisten toimijoiden määrittämisprosessista sekä strategiiden ohella erityisesti tämän lain 11-13 §:ien sisältämät kriteeristöt, jotka ohjaavat viranomaisten päätöksentekoa.

Kriittisen toimijan määrittämistä koskevaa prosessia ja poikkeamailmoitusprosessia tulee esityksessä arvioida myös hallinnollisen taakan kannalta, erityisesti huomioiden hallitusohjelman kirjaukset. Hallitusohjelman kohdassa 6.1. hallitus on sitoutunut siihen, että yritysten hallinnollinen taakka ei hallituskauden aikana kasva. Hallitus sitoutuu koko valtioneuvoston tasolla ”yksi sisään, yksi ulos” -periaatteeseen, jolla huolehditaan, että uutta sääntelyä esitettäessä velvoitteita kevennetään muualta. Hallituksen tavoitteena on liian sääntelyn purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen sekä purkaa kansalaisia ja yrityksiä haittaavaa ylikireää sääntelyä ja byrokratiaa ja helpottaa yritystoimintaa ja yrittämisen edellytyksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 15.1.2024 hallinnollisen taakan keventämisen ja norminpurun poikkihallinnollisen ohjausryhmän ajalle 15.1.2024 - 28.2.2027. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut teknisen tason asiantuntijaverkoston huolehtimaan taakkavaikutusten euromääräisen arvioinnin jalkautuksesta ministeriöissä. Verkosto myös kokoaa laaditut arviot sekä koostaa vuosittaisen valtioneuvoston taakkaraportin.

5. Kriittisten toimijoiden tukemista koskevat huomiot

Kriittisten toimijoiden tukeminen, mikä on yksi direktiivin ehdottomista päätavoitteista, on esityksessä jäänyt vähäiselle huomiolle. Lakitekstissä kriittisten toimijoiden tukeminen mainitaan ainoastaan 8 §:ssä Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä. Huoltovarmuuskeskukselle tällainen tukirooli sopii hyvin, tämä kuuluu jo nyt Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin (laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 6§). Huoltovarmuuskeskus ja huoltovarmuusorganisaatio toteuttavat jo nyt hyvin pitkälle yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 86-87 kuvattuja tukimuotoja.

Kriittisten toimijoiden tukeminen ei kuitenkaan ole ainoastaan huoltovarmuuskeskuksen tehtävä, vaan tehtävä kuuluu myös muille toimivaltaisille viranomaisille ja myös viranomaisille, joille ei esityksessä säädetä lainkaan tehtäviä. Esimerkiksi puolustusvoimien toiminnan merkitystä kriittisille toimijoille on tarkasteltu oikeusministeriön selvityksessä Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa 2019:18. Jo yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet edellyttävät laissa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia antamaan toimijoille neuvontaa.

Yksi tärkeä viranomaisten tukimuoto kriittisille toimijoille on viranomaisille kertyvän tilannekuvatiedon tai uhkatietojen välittäminen kriittisille toimijoille. Tämän tilannekuvatiedon jakamisen voidaan myös olettaa lisäävän kriittisten toimijoiden motivaatiota tuottaa tilannekuvatietoja viranomaisille.

Haaste, johon erilaisilla tukimuodoilla tulisi vastata, ovat tilanteet jossa jonkin poikkeaman torjuntaan kriittisillä toimijoilla olisi resursseja, muttei toimivaltuuksia ja viranomaisilla puolestaan olisi toimivaltuuksia, muttei resursseja. Esimerkkinä vaikkapa valmistelun yhteydessä keskusteltu erilaisten tiedusteluun käytettävien pienlennokkien torjunta.

Kriittisten toimijoiden tukemisesta tulisi sisällyttää esitykseen selkeä uusi pykälä kattavine perusteluineen. Laista tulee selkeästi näkyä mitä uutta ja mitä hyötyä sääntelystä on kriittisille toimijoille, joiden toimintakyvyn turvaamista varten laki on säädetty.

Esityksen 8 § yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 87 viitataan rahoituksen myöntämiseen. Tätä tulisi avata tarkemmin. Lähtökohtaisesti yritykset tekevät jatkuvuuden- ja riskienhallintaa omista lähtökohdistaan ja tästä aiheutuvat kustannukset jäävät loogisesti yritysten katettavaksi. Jos yhteiskunnan etu edellyttää toimenpiteitä, joiden kustannukset ylittävät yrityksille riskin realisoitumisesta aiheutuvat kustannukset tai jotka eivät suoraan liity yritysten jatkuvuudenhallintaa, näissä tilanteissa olisi perusteltua harkita kustannusten allokointia laajemmin. Lisäksi tulisi huomioida turvallisuusvaatimuksista aiheutuvien kustannusten kumuloituva vaikutus esim. asiakashintoihin, joissa valtio voi päätyä olemaan sekä turvallisuusvaatimuksia määräävä, että niistä asiakkaana maksava taho. Asian käsittely nykyisessä muodossaan olevan 8 §:n alla on haastavaa, koska tässä vain Huoltovarmuuskeskuksella on mainittu olevan kriittisten toimijoiden tukemista koskeva rooli. Asia linkittyy myös esityksen 7 §:ssä SM:lle säädettyyn HVK:n ohjaustehtävään. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sisäministeriö ei voi jatkossa itsenäisesti antaa sitovaa ohjausta huoltovarmuusrahaston käytöstä.

Esityksessä ei tuoda esille lainkaan sisäministeriön hallinnonalan EU sisäasioiden rahastojen merkitystä kriittisten toimijoiden tukemisessa. Sisäisen turvallisuuden rahaston toimintapoliittisena tavoitteena on edistää turvallisuuden korkean tason varmistamista unionissa, erityisesti ehkäisemällä ja torjumalla terrorismia ja radikalisoitumista, vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta ja kyberrikollisuutta, auttamalla ja suojelemalla rikosten uhreja sekä valmistautumalla turvallisuuteen liittyviin vaaratilanteisiin, riskeihin ja kriiseihin, suojautumalla niiltä ja hallinnoimalla niitä tehokkaasti.

6. Kriittisille toimijoille asetettavaa varautumisvelvoitetta koskevat huomiot

Kriittisten toimijoiden velvoitteesta laatia häiriönsietokykyä koskeva suunnitelma ja toteuttaa häiriönsietokykyyn liittyviä toimenpiteitä säädetäisiin lain 16 §:ssä. Perusteluteksti jättää avoimeksi viranomaisten ohjauksen ja valvontavelvoitteen laajuuden suhteessa kriittisten toimijoiden laatimiin suunnitelmiin ja toimenpiteisiin. Perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, valvovatko viranomaiset vain sitä, ovatko nämä suunnitelmat ja riskiarviot tehty, vai valvovatko viranomaiset myös näiden sisältöä, eli käytännössä antavatko kriittisiä toimijaa koskevaa sitovaa ohjausta suunnitelmien ja toimenpiteiden sisällöstä. Edelleen perusteluissa tulisi avata miten ohjauksen/valvonnan sisällön osalta on huomioitu annettujen linjausten vaikutusarviointi, esimerkiksi sen välttämiseksi, ettei valtio yhtäältä anna resilienssimääräyksiä ja toisaalta päädy maksamaan asiakkaana toimitusketjun toimijoihin kohdistuvien vaatimusten kumuloituvia kustannuksia ilman että nämä kustannukset olisivat perusteltavissa koko yhteiskunnan edun näkökulmasta.

Siltä osin kun perustelutekstissä viitataan olemassa olevien asiakirjojen hyödyntämiseen, olisi asiaa tarkasteltava myös edellä selostettujen standardien kannalta.

7. Riskienhallintavelvoitetta koskevat huomiot

Lain 15 § 1 momenttiin täytyisi selkeästi kirjoittaa mitä tarkoitusta varten riskiarviointi laaditaan. Eli tarkoitus on tunnistaa sellaiset riskit, jotka voivat vaikuttaa kriittisen toimijan toteuttamaan keskeisten palveluiden tarjontaan (liittymä 16 §:ään ja 17 §:ään).

8. Raportointivelvoitetta ja poikkeamisilmoitusmenettelyä koskevat huomiot

Poikkeamailmoitus. Kriittisen toimijan poikkeamailmoituksiin liittyvää sääntelyä sisältyy ehdotuksen 9-10 §:iin ja 4 lukuun. Lain 4 luvussa säädettäisiin ilmoitusvelvollisuudesta ja pääosin ilmoitusmenettelystä ja ilmoitusten käsittelystä viranomaisissa, 9 ja 10 §:ssä säädettäisiin poikkeamailmoitusmenettelyn haurautumisesta riippuen siitä, onko kyse tavallisista poikkeamista vai merkittävistä ja laajakantoisista poikkeamista. Malli ja sen perustelut ovat sekavia.

Mekanismi on EU sääntelylle tyypillinen. Sen tarkoituksena on direktiivin resitaalin kohdan 33 mukaan varmistaa tiedonkulku viranomaisille, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat reagoida niihin nopeasti ja asianmukaisesti ja jotta voidaan saada kattava yleiskuva kriittisiin toimijoihin kohdistuvien poikkeamien vaikutuksista, luonteesta, syistä ja mahdollisista seurauksista. Direktiivin artiklan 15 mukaan kriittinen toimija ilmoittaa poikkeamasta toimivaltaiselle viranomaiselle, joka puolestaan ilmoittaa tästä keskitetyn yhteyspisteen kautta muiden EU jäsenvaltioiden yhteyspisteille. Direktiivin 15(1) artiklan 2. kappaleen mukaan, mikäli poikkeama kohdistuu kuuteen tai useampaan jäsenvaltioon, toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava poikkeamasta komissiolle.

Poikkeamailmoitusmenettelyn keskeinen elementti on sen kaksisuuntaisuus. Kyse ei ole pelkästään siitä, että kriittinen toimija tekee ilmoituksia viranomaisille, vaan viranomaisten on direktiivin 15(4) artiklan nojalla annettava asianomaiselle kriittiselle toimijalle tiedot jatkotoimista, mukaan lukien tiedot, jotka voivat tukea kyseisen kriittisen toimijan tehokasta reagointia kyseessä olevaan poikkeamaan. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava asiasta yleisölle, jos ne katsovat sen olevan yleisen edun mukaista.

Esityksen sivulla 71 on tarkasteltu samaa tapahtumaa koskevien päällekkäistä ilmoitusvelvollisuutta NIS2 ja CER sääntelyn kannalta. Esityksessä tulisi tarkastella laajemmin, onko olemassa muita EU tai kansalliseen sääntelyyn perustuvia ilmoitusmenettelyjä, joiden tarkoituksena on saattaa tietty tapahtuma viranomaisten tietoon sen arvioimiseksi, tuleeko viranomaisten ryhtyä tapahtuman johdosta joihinkin toimenpiteisiin. Viranomaisten toiminnan koordinoinnin ja johdonmukaisuuden sekä sääntely- ja hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta on tärkeää, että esityksessä kuvattu yhteinen ilmoituskanava toteutuu ja ilmoitusmenettely tehdään teknisin ratkaisuin mahdollisimman selkeiksi ja yksinkertaisiksi.

Esityksessä tulisi tarkastella rajapintaa poikkeamailmoitusmenettelyn ja viranomaisten häiriöhallintaa koskevien toimivaltuuksien välillä. Poikkeamailmoitusten käsittely tulee pitää erillään häiriöhallintaan liittyvistä toimivaltuuksista, eikä poikkeamailmoituksin johdeta häiriöhallintaa tai poiketa näistä erikseen säädettyistä toimivaltuuksista.

Esityksessä on aivan oikein nostettu esiin tarve priorisoida poikkeaman käsittelyyn liittyviä toimintoja yli 24 tunnin ensi-ilmoituksen. Viranomaisten kontaktoinnin osalta ratkaisevaa lienee se, kykeneekö kriittinen toimija hallitsemaan poikkeamaa omin toimenpitein, vai tarvitseeko se siihen viranomaisten tukea. Jos tuki on tarpeen, kriittinen toimija priorisoi viranomaisten kontaktointia ilman laissa säätämistä. Toisaalta poikkeamatilanteessa toimivaa kriittistä toimijaa ei pitäisi turhaan kuormittaa eri viranomaisista kumpuavilla ad hoc tietotarpeilla.

17 § 3 momentin perusteluissa tulisi avata mitä maantieteellisen alueen eristyneisyys Suomen oloissa tarkoittaa. Tarkoittaako tämä esimerkiksi Ahvenanmaata, Lappia tai huonojen kulkuyhteyksien päässä olevia alueita?

Esityksessä menettelyä on käsitelty vain Suomesta lähtevien poikkeamailmoitusten kannalta, mutta muista EU jäsenvaltioista saapuvilla poikkeamailmoituksilla on myös keskeistä merkitystä esimerkiksi tilannekuvan muodostamisen ja häiriötilanteiden ennakoinnin kannalta. Ulkomailta tulevat poikkeamailmoitukset vastaanottaa keskitetty yhteyspiste, jonka tulee huolehtia tiedon välittämisestä Suomessa ao. toimivaltaisille viranomaisille ja niille kriittisille toimijoille, jonka toimintaan ulkomailta tapahtunut poikkeama todennäköisesti alkaa vaikuttaa.

Esityksen 17 §:n mukaan kriittisen toimijan on ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja Huoltovarmuuskeskukselle poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. Huoltovarmuuskeskuksen on ilmoitettava poikkeamasta viivytyksettä sisäministeriölle, toimialasta vastaavalle ministeriölle sekä Valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Esityksen 10 §:ssä säädettäisiin direktiivin 15(1) artiklan 2. kappaleen tilanteista, eli poikkeamailmoituksista komissiolle sellaisista häiriöistä, joilla on vaikutusta kuuteen tai useampaan EU jäsenvaltioon siten, että poikkeamailmoituksen käsittelyyn lisätään kaksi välivaihetta, sisäministeriön ilmoitus ja valtioneuvoston tilannekeskuksen ilmoitus. Lain 10 §:ssä ja esityksen perusteluissa s. 87 todetaan, että tästä valtioneuvoston tilannekeskuksen ilmoituksesta säädettäisiin valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetussa laissa, mutta lausuntokierroksella olevaan esitykseen ei sisälly mainittua lakimuutosta.

Esitetty malli ei ole TEM:n mielestä täysin ongelmaton. Ensinnäkin säännösehdoituksessa menee sekaisin direktiivin mukainen ilmoitusmenettely ja häiriötilanteiden hallinta. Tähän viittaa esimerkiksi esityksen s. 88 maininta, jonka mukaan poikkeamailmoitukseen voi liittyä ulko- ja turvallisuuspoliittisia ulottuvuuksia, jolloin ilmoituksen valmistelu käsitellään valtioneuvostossa, joka lisäisi jälleen yhden portaan poikkeamailmoituksen käsittelyyn. Kyse on poikkeamailmoituksesta, ei muille EU jäsenvaltioille tai EU-toimielimille esitetyistä tukipyynnöistä tai pyynnöistä ryhtyä toimenpiteisiin esimerkiksi havaittujen poikkeamien torjumiseksi tai rajoittamiseksi. Toiseksi, jos kyse on esimerkiksi laajasta energiamarkkinoiden häiriöstä, herää kysymys ovatko sisäministeriö ja valtioneuvoston tilannekeskus edes oikeita tahoja käsittelemään tällaisia poikkeamailmoituksia. Edelleen yrityksestään huolimatta malli ei huomioi niitä tilanteita, joissa häiriö kohdistuu 1-5 EU jäsenvaltion alueelle, mutta sillä on esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi vuonna 2023 tapahtunut Balticconnector vikaantuminen olisi todennäköisesti käsitelty esitetyn lain nojalla ns. tavallisena poikkeamana.

Mallin voidaan nähdä myös olevan ristiriidassa direktiivin 15(1) artiklan 2. kappaleen ja lakiesityksen 17 §:n kanssa. Direktiivin mukainen häiriöilmoituksen vastaanottanut toimivaltainen viranomaisilmoittaa tästä komissiolle ja 17 §:ssä selvästi säädetään poikkeamailmoituksia käsitteleväksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ao. sektoriviranomaisena. Mitä merkittävämmästä poikkeamasta on kyse, sitä nopeampaa ja tehokkaampaa sen käsittelyn tulisi olla. Esitetty malli vie prosessipolkua tältä osin väärään suuntaan, lisäten kaikkein merkittävimpien poikkeamien ilmoittamiseen kolme lisäporrasta (SM, VN TIKE ja valtioneuvosto). Kyse on kuitenkin vain siitä, mistä poikkeamista toimitetaan tieto myös komissiolle.

Esityksen 17 § 1 momentissa säädetään, että poikkeamailmoitus kiertää toimivaltaiselle ministeriölle huoltovarmuuskeskuksen kautta, unohtaen suoran linkin sektoriviranomaisten ja näitä ohjaavien toimivaltaisten ministeriöiden välillä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan selkein malli olisi, että nämä direktiivin 15(1) artiklan 2. kappaleen ilmoitukset komissiolle välitettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen kautta, perustuen kriittisen toimijan ja toimivaltaisen viranomaisen ilmoituksiin poikkeaman ulottuvuudesta EU jäsenvaltioihin. Kysymys mahdollisen tukipyynnöiden tai muiden vastaavien yhteydenottojen tekemisestä esim. EU blueprintin mukaisten menettelyjen käynnistämiseksi ratkeaisi häiriötilanteiden hallintaan liittyvien päätöksentekomekanismien ja toimivaltuuksien mukaisesti.

Esityksen sivulla 91 on hyvin eritelty poikkeamailmoitus hätäilmoituksesta. Vastaava erottelu tulisi kuvata myös liittyen sellaisiin yhteydenottoihin, joissa on kyse häiriötilanteiden hallinnasta tai johtamisesta tai erilaisista kansainvälisen avun tai tuen pyynnöistä. Poikkeamailmoitusprosessi on olemassa vain poikkeamista ilmoittamista varten, ei muuhun.

Huoltovarmuuskeskuksen poikkeamaprosessin edellyttämiä kykyjä on kuvattu 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sisäministeriön ohjausroolin nostaminen tässä yhteydessä on turhaa, se tulee käsitellä yksityiskohtaisesti 7 §:n alla. Huomattava on, että sisäministeriön ohjausrooli ei korvaa Huoltovarmuuskeskuksen hallitukselle tai toimitusjohtajalle säädettyjä tehtäviä ja vastuita, eikä sisäministeriön tehtäviin kuulu lähteä mikromanageroimaan sitä, miten Huoltovarmuuskeskus hoitaa sille säädettyjä tehtäviä.

Poikkeamailmoituksen käsittelystä säädettäisiin lain 19 §:ssä. Sääntelyn logiikkaa on avattu suppeasti esityksen sivulla 93. Kohdassa olisi hyvä kuvata rajapinta CER sääntelyn mukaisen poikkeamailmoituksen ja toisaalta sektorilainsäädännössä ja osin yleislaeilla säännellyn häiriötilanteiden hoitamista koskevien määräysten välillä. CER tunnistaa kriittiset toimijat ja asettaa näille poikkeamista ilmoittamista koskevan velvoitteen, mutta CER lain 19 § ei ole häiriötilanteiden hallinnan johtamisen keskittämistä

koskeva yleissäännös. Nämä kaksi elementtiä on syytä pitää erillään. Häiriötilanteiden hallintaa koskevasta sääntelystä ks. esim. Selvitys viranomaisten toimivaltuuksista häiriötilanteissa (OM 2019:18).

Viranomaisten toiminnan osalta on tarpeen viitata perustuslain 21 §, hallintolain 7-8§ ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n säännöksiin, jotka pitkälle asettavat vaatimukset poikkeamailmoituksen asianmukaiselle käsittelylle. Selkeintä olisi säätää asiasta siten, että poikkeamailmoituksen saaneen viranomaisen tulee aina ilmoittaa kriittiselle toimijalle poikkeamailmoituksen vastaanottamisesta. Tämä antaisi myös kriittiselle toimijalle tilannekuvaa siitä, missä viranomaisissa asia on käsittelyssä. Mikäli ilmoitusmenettely toteutetaan sopivassa tietojärjestelmässä, tilannekuvan antaminen siitä, missä viranomaisissa asia on käsittelyssä, on ratkaistavissa teknisesti helposti.

Perusteluja, jossa tarkastellaan poikkeamailmoitusten ja virka-apun välistä yhteyttä olisi kuvattava tarkemmin, kuka virka-apua voisi pyytää ja keneltä ja mihin lainsäädäntöön tämä perustuisi, (ks. esim. Selvitys viranomaisten toimivaltuuksista häiriötilanteissa (OM 2019:18) ja siinä esitetty ajatus kriittisten toimijoiden mahdollisuudesta pyytää esim. puolustusvoimien virka-apua) sekä siitä, mikä tämä rajapinta poikkeamailmoitusprosessin ja virka-apu prosessin välillä on.

9. Valvontaa ja seuraamuksia koskevat huomiot

Valvontaviranomaisista ja näiden toimivaltuuksista säädettäisiin esityksen 5 luvussa. Valvontatoimintaa on lähinnä tarkasteltu reaktiivisena keinona puuttua laiminlyönteihin ja rikkomuksiin. Valvontatoiminnan kuvauksesta esityksen sivuilla 93-95 ei ole tarkasteltu valvontatoiminnan proaktiivisia elementtejä, kuten suhdetta kriittisten toimijoiden omavalvontaan, valvontatoimintaa yhtenä kriittisten toimijoiden tukimuotona, valvonnan yhdenmukaisuuden valmistamiseen tähtääviä keinoja tai laadukkaan ja kattavan tiedon hyödyntämistä valvonnassa. Valvontatoiminta jää myös hiukan irralliseksi muista toiminnoista, tärkeää olisi kuvata esimerkiksi sitä, miten valvontatoiminnassa tehdyt yleiset havainnot tai johtopäätökset syöte-tään ruokkimaan esimerkiksi riskiarvioiden valmistelua tai kansallisen resilienssistrategian valmistelua.

Valvontaa ja seuraamuksia koskevat menettelyt tulee myös selkeästi erottaa poikkeamailmoitusmenettelyistä. Tässä tulee huomioida sekä itsekriminointisuoja, että esimerkiksi Euroopan Unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettu laki (1171/2022). Poikkeamailmoitusmenettely menettää hyvin nopeasti merkityksensä, mikäli poikkeamasta ilmoittanut taho joutuu tutkinnan ja sanktotoimien kohteeksi.

Esityksen 20 § jättää auki, ovatko nämä valvontaviranomaiset CER direktiivin tarkoittamia toimivaltaisia viranomaisia. Tämä status todetaan 7 §:n osalta SM:lle. Direktiivin artikloissa 9, 13, 15, 21 ja 22 toimivaltaiselle viranomaiselle säädetyistä tehtävistä vastaavat kuitenkin 20 §:ssä tarkoitetut viranomaiset. Erottelu toimivaltaisen viranomaisen ja toimivaltaisen valvontaviranomaisen välillä tulisi selkeyttää. Kuten lausunnossa on jo aiemmin todettu, nämä sektoriviranomaiset ovat CER valvontatoiminnan kärki ja juuri näille on säädettävä toimivaltaa liittyen valvontaan ja sanktioihin. Olisi erikoinen ratkaisu, jos näitä ei määriteltäisi selkeästi lakitekstissä toimivaltaisiksi viranomaisiksi.

Esityksen 21 §:n yksityiskohtaisten perustelujen osalta olisi syytä vielä harkita, viedäänkö hallintolain 39 §:ssä tarkoitettu tarkastuskertomus tai sen ydinhavainnoista tehty tiivistelmä sisäministeriön, huoltovarmuuskeskuksen tai toimivaltaisen ministeriön tietoon, tai miten tarkastustoiminnan yhteydessä tehdyt havainnot ovat hyödynnettävissä esim. kansallisen riskiarvion laadinnassa. Nyt tällainen yhteenvetomalli on olemassa poikkeamailmoitusten osalta, muttei koske tarkastustoimintaa ja sen yhteydessä tehtyjä havaintoja.

Esityksen 22 § yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan hyvin esiin tarve huomioida toimijan keskeisen palvelun jatkuvuuden tarpeen turvaaminen myös sanktioinnin yhteydessä. Tämä sama logiikka tulisi huomioida myös 23 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. 23 §:n perusteluissa tulisi esimerkein kuvata missä tilanteissa maksun määrääminen voisi olla kohtuutonta, ks. esim. 22 §:n alla mainittu tilanne, jossa maksun määrääminen voisi johtaa tilanteeseen jossa kriittinen toimija ei kykene toimittamaan keskeistä palvelua tai menettää liiketoimintakykynsä. Laiminlyöntimaksua pitäisi arvioida myös ne bis in idem kannalta, onko kyseessä kertosanktio ja mitä tapahtuu, jos toiminta ei yhdellä laiminlyöntimaksulla oikene.

10. Viranomaistoiminnan järjestämistä koskevat huomiot

Toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu. Lukuun 5.1. sisältyvä toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelu on vielä hyvin suppea. Sivulla 76 todetaan, että useassa maassa luvussa esitellyt toiminnot ovat yhdessä. Kanta on ennenaikainen, koska kaikissa EU jäsenmaissa direktiivin implementointi on kesken ja lopulliset ratkaisut nähdään vasta kun EU jäsenmaat ovat implementoineet direktiivinsä. Jaksossa ei ole lainkaan avattu sitä, minkälaisen harkinnan ja vaihtoehtojen kautta on päädytty ratkaisuun, jonka mukaan yhteensovittavana ministeriönä toimii juuri sisäministeriö.

Toteuttamisvaihtoehtojen tarkasteluun valmisteluhankkeessa on vaikuttanut keskeisesti se, että sisäministeriö on ajanut hyvin rohkeasti turvallisuusviranomaiselle keskitettyä hierarkkista ratkaisumallia, irtautuen ennakkoluulottomasti voimassaolevasta lainsäädännöstä, huoltovarmuuden yhteistyöhön ja kumppanuuksiin perustuvista rakenteista ja muiden hallinnonalojen konservatiivisimmista kannoista, pyrkien luomaan tiettyssä mielessä kansallisen turvallisuuden kerroksen jonnekin ministeriöiden ja hallituksen välimaastoon. Pitkälti tämän vuoksi hankkeessa ei ole tarkasteltu toteuttamisvaihtoehtoja esimerkiksi siten, että ensin olisi kattavasti tunnistettu direktiivin edellyttämät uudet tehtävät ja sen jälkeen jaettu nämä tehtävät esimerkiksi valtioneuvoston ohjesäännön mukaisella logiikalla ministeriöiden tehtäväkenttään. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeuskanslerin po. ehdotuksesta antamassaan lausunnossa esittämiin huomioihin liittyen oikeusvaltioperiaatteeseen, laissa säätämisen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä uuden sääntelyn hyvin perusteltuun yhteensovittamiseen nykyjärjestelmään ilman päällekkäistä sääntelyä.

Toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelussa on jäänyt kuvaamatta keskeinen vasta-argumentti keskitetyille ratkaisulle, eli esitetty vaihtoehto ei ole kustannustehokas, johtuen sen päällekkäisyydestä sektoriministeriöissä ja –virastoissa olevan asiantuntemuksen ja resurssien kanssa. Toisaalta tehtävän keskittäminen esimerkiksi Huoltovarmuuskeskukselle olisi luonut laajan valvonta- ja sanktiointiroolin, joka olisi ollut vaikeasti yhteensovitettavissa huoltovarmuuskeskuksen nykyiseen kumppanuuksiin ja yhteistyöhön perustuvaan horisontaaliseen hallinnon ja elinkeinoelämän väliseen rajapintarooliin.

Hajautetun mallin osalta esityksen tekstissä nostetaan esille, että valvonnan hajauttaminen usealle viranomaiselle voi johtaa valvonnan epätasaiseen resursointiin eri sektorilla. Näin käy joka tapauksessa, koska sektorit ovat erilaisia ja näillä on ylipäättään eri määrä valvottavaa, vrt. esim. energiasektori ja avaruussektori. Kyse ei ole valvonnan hajauttamisesta johtuvista resurssieroista, vaan valvonnan sisältöön ja vaatimustasoon liittyvistä eroista.

Kansallinen strategia. Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevasta kansallisesta strategista säädettäisiin esityksen 5 §:ssä ja sen valmisteluvastuusta 7 § 1) kohdassa. Tällä hetkellä ei ole olemassa päätöstä siitä, luodaanko tätä tarkoitusta varten kokonaan uusi strategia, vai hyödynnetäänkö jotain olemassaolevaa ratkaisua, kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa tai valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista. Tällä ratkaisulla voi olla vaikutusta strategian valmisteluvastuuseen, joten voi olla aiheellista poistaa tämä kohta 7 §:n tekstistä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 83-86 ei ole kuvausta siitä, miten strategian toimeenpanoa tai toteutumista on tarkoitus seurata. Tämä poikkeaa esimerkiksi NIS2 direktiiviin ja kyberturvallisuusstrategian täytäntöönpanoon liittyvästä ratkaisusta, jossa strategian täytäntöönpanoa seuraa turvallisuuskomitea.

Keskeiset palvelut. Direktiivin 2 artiklan 5) kohtaan ja esitetyn lain 4 § 2) kohtaan sisältyy keskeisen palvelun määritelmä, jolla on olennaista merkitystä esimerkiksi kriittisen toimijan määrittelyn kannalta. Keskeinen palvelu tarkoittaisi palvelua, joka olisi olennainen välttämättömien yhteiskunnan toimintojen, taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi. Esityksen perusteluissa tulisi tämän määritelmän keskeisen merkityksen vuoksi tarkastella lähemmin mitä näillä keskeisillä palveluilla tarkoitetaan ja miten tai millä mekanismeilla Suomen nykyjärjestelmässä on pyritty näitä tunnistamaan. Vaikka käsitettä ei tällä nimellä sisälly kansalliseen lainsäädäntöön, asia ei ole mitenkään uusi. Tässä tarkoitetaan niiden toimintojen ja palveluiden joukkoa, joita on pyritty määrittelemään valmiuslaissa, yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa, laissa huoltovarmuuden turvaamisesta ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden turvaamisesta (ks. esim. HE 105/1992vp ja järjestelmän yleiskuvaus HE 152/2007vp). Näillä on merkitystä esimerkiksi valmiuslain

mukaisten toimivaltuuksien soveltamisen kannalta (ks. esim. HE 3/2008vp s. 49) ja ulkomaalaisten yritysostojen seurannan kannalta (ks. esim. HE 42/2011vp s. 18-19). Keskeisten palveluiden määritelmää koskevan tulkintakäytäntö tulisi olla kytköksissä edellä mainittuihin lähteisiin.

Kriittinen infrastruktuuri. Huomattavaa on myös, että lain 5 §:ssä strategia tarkastelee kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä, kun taas lain 6 §:n kansallinen riskiarvio kattaa sekä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn, että kriittisen infrastruktuurin. Laajennus kriittiseen infrastruktuuriin on kansallinen ratkaisu, koska direktiivin kansallista riskiarviota koskevassa 5 artiklassa ei tätä mainita. On myös huomattava, että CER sääntelyn kriittisen infrastruktuurin määritelmä poikkeaa Suomessa omaksutusta määritelmästä, kattaen käytännössä kaikki sellaiset tilat, laitteet, verkostot, esineet ja asiat, jotka ovat välttämättömiä keskeisten palveluiden tarjoamiseksi. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei sivulla 84 avata, miksi tämä riskiarvion kohdentaminen myös direktiivin tarkoittamaan kriittiseen infrastruktuuriin on perusteltua. Esitystä tulisi täydentää tältä osin.

Toimivaltainen viranomainen. Direktiivissä toimivaltaisella viranomaisella tarkoitetaan niitä viranomaisia, jotka ovat toimivaltaisia valvomaan direktiivin sääntöjen soveltamista ja tarvittaessa niiden täytäntöönpanoa. Toimivaltainen viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään direktiivin artikloissa 9, 12, 13, 15, 17, 18 ja 21. Toimivaltainen viranomaisen tehtäviin kuuluu keskeisesti poikkeamailmoitusten käsittely ja kriittisten toimijoiden valvonta. Esitys poikkeaa tässä direktiivin sääntelystä. Lakitekstissä toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimetään ainoastaan sisäministeriö (7§). Perustelutekstin mukaan toimivaltaisia viranomaisia ovat lisäksi muut ministeriöt ja valvontaviranomaiset (s. 104). Esityksen sivulla 71 todetaan, että sisäministeriö toimisi direktiivin mukaisena toimivaltaisena viranomaisena, mutta kansallisesti olisi muitakin toimivaltaisia viranomaisia. Korostus on erikoinen, huomioiden että sisäministeriöllä ei ole valvontatoiminnan ytimen muodostamaa esityksen 5 luvussa säädettyä toimivaltaa tai tehtäviä, eikä sisäministeriölle säädetä kriittisten toimijoiden tukemiseen liittyviä tehtäviä. Sivun 71 teksti tulisi korjata vastaamaan sivun 104 tekstiä.

Toimivaltainen viranomaisen kärki ovat sektorivirastot, joille säädetään direktiivin mukaisia tehtäviä ja esimerkiksi esityksen 5 luvussa valvontaa, tarkastuksia ja sanktiointia koskevia toimivaltuuksia. Esitystä tulisi kehittää säätämällä lakitekstissä selkeästi sektoriministeriöiden roolista muutenkin kuin kriittisten toimijoiden tunnistamista koskevan päätöksenteon osalta. Sektoriministeriöt ohjaavat valvovia viranomaisia ja ne osallistuvat esimerkiksi huoltovarmuusorganisaation toimintaan. Esityksen tekstiä tulisi selkeyttää käytetyn terminologian osalta, nyt esimerkiksi valvontaa toteuttavista viranomaisista käytetään termejä kansallinen toimivaltainen viranomainen, toimivaltainen valvontaviranomainen ja valvova viranomainen.

Kunkin sektorin osalta toimivaltaisista viranomaisista säädettäisiin esityksen 20 §:ssä, mutta lainkohdasta jää osin puuttumaan linkki viranomaisen ja tämän vastuulle kuuluvan sektorin, alasektorin tai toimialan osalta. Tämän osalta esitetään selkeän vastuunjakotaulukon lisäämistä lakitekstiin.

Sisäministeriön koordinaattorirooli. Sisäministeriön uusista tehtävistä säädettäisiin kattavasti esityksen 7 §:ssä. Esitys merkitsee selkeästi laajennusta sisäministeriölle valtioneuvoston ohjesäännössä ja valtioneuvoston asetuksessa sisäministeriöstä säädettyihin tehtäviin, silti näistä ei sisälly muutosesitystä lausuntokierroksella olevaan esitykseen. Lisäksi esityksessä tulisi perustella hyvin perusteellisesti sitä miksi juuri sisäministeriön tulisi toimia tässä tehtävässä, eli millä asiaperusteilla on päädytty ratkaisuun jossa tätä tehtävää ei ole säädetty esimerkiksi valtioneuvoston kanslialle, joka vastaa häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta ja valtioneuvoston yhteisestä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta (VNOS 12 § 7k., VnA valtioneuvoston kansliasta 1 § 22 k.), työ- ja elinkeinoministeriölle, joka vastaa huoltovarmuuden kehittämisestä ja varautumistoimien yhteensovittamisesta (laki huoltovarmuuden turvaamisesta 4 §) tai jollekin kollektiiville, jossa on edustettuina toimivaltaiset ministeriöt, kuten esimerkiksi turvallisuuskomitea, joka sovittaa tarvittaessa yhteen laajoja ja tärkeitä varautumista koskevia asiakokonaisuuksia (VNA turvallisuuskomiteasta 2 § 4 k). Esityksen 7 §:ssä ja 10 §:ssä säädettäisiin sisäministeriölle sekä yleisiä ohjaukseen ja yhteensovittamiseen liittyviä tehtäviä, että hyvin operatiivisia, normaalisti virastotasolla hoidettavia tehtäviä.

Yhteensovittamistehtävään valittavan tahon päätehtävän tulisi olla selkeästi sen varmistaminen, että CER pääprosessit, eli strateginen päätöksenteko, kansallisella ja toimijatasolla tehtävät riskiarviot, poikkeamailmoitus- ja raportointimenettelyt sekä kriittisille toimijoille säädettävät resilienssivelvoitteet muodostavat johdonmukaisen ja yhteentoimivan kokonaisuuden.

Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellinen asema. Huoltovarmuuskeskuksen viranomaisasemaa on tarkasteltu esityksessä työ- ja elinkeinoministeriön käsityksestä poikkeavasti. Esitys nostaa Perustuslain 124 §:n systemaattisesti tarkasteluun yhteyksissä, joissa on kyse huoltovarmuuskeskukselle säädettyistä tehtävistä (s. 26, s. 70-71, s. 104-105). Esityksen sivulla 26 on puutteellinen listaus huoltovarmuuskeskukselle säädettyistä tehtävistä, jotka sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perustuslain 124 §:ään on viitattu yhteydessä, jossa on arvioitu tehtäväjaon toteuttamista viranomaisten kesken (s. 85).

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä puitteista, joissa hallintotehtäviä voidaan säätää muille kuin viranomaisille. Säännös on esityksen osalta relevantti vain rajatusti, lähinnä koskien esityksen 16 §:ssä tarkoitettuja resilienssitoimia ja erityisesti näiden sisältöä koskevaa viranomaisohjausta ja 21 § 3 momenttia, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää tarkastuksen apuna ulkopuolisia asiantuntijoita. Perustuslain 124 §:llä ei ole mitään tekemistä sen kanssa, miten viranomaisten välillä säädetään tehtävien jaosta.

Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lainsäätäjän, työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen kanta asiaan on selvä. Huoltovarmuuskeskus on valtionhallintoon kuuluva viranomainen. Huoltovarmuuskeskuksen perustamista koskee laki 18.12.1992/1390. Lain esitöissä (HE 105/1992) on todettu huoltovarmuuskeskuksen olevan valtion laitos ja viranomainen. Lailla 8.11.2013/765 on säädetty muutoksista huoltovarmuuskeskuksen toimielimiin. Lain esitöissä (HE 69/2013) on todettu huoltovarmuuskeskuksen olevan valtion keskushallintoon kuuluva valtion laitos ja valtion viranomainen. Esitöissä on myös todettu rikoslain (39/1889) 40 luvun virkarikossäännösten soveltuvuus HVK hallitukseen ja toimitusjohtajaan. Lain valmistelun yhteydessä käytiin keskustelua siitä, tulisiko rikosoikeudellisesta virkavastuusta säätää erikseen, tällöin oikeusministeriö on kuitenkin todennut, että rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan ilman erillistä säännöstä, minkä johdosta viittaukset rikoslakiin poistettiin lakiehdotuksesta (ks. HE 69/2013). Sittenmin lailla 1151/2021 on säädetty HVK:n työntekijöiden rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskeva säännös tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista annetun lain (1070/1994) 14 § 2 momenttiin.

Vastaava kanta HVK:n asemaan valtion viranomaisena on otettu esimerkiksi seuraavien lakiesitysten yhteydessä: HE 232/2022vp (huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muutos), HE 76/2011vp (laki puolustus- ja turvallisuushankinnoista), HE 103/2020 (laki ulkomaisten yritysostojen vahvistamisesta), HE 54/2013 (laki viranomaisten turvallisuusverkkotoiminnasta).

Huoltovarmuuskeskus toimii huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n nojalla työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Huoltovarmuuskeskukselle on säädetty myös tehtäviä, joita voidaan säätää vain viranomaiselle. Tällaisia merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat huoltovarmuuslain 6 §:n 1 momentin 6) kohdan mukainen tehtävä kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaisena toimivaltaisena viranomaisena, tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista säädetyn lain (1070/1994) mukaiset täytäntöönpanoon liittyvät tehtävät, turvavarastolaissa (970/1982) säädetty avustusten suorittamiseen ja takaisin maksamiseen sekä lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamisen valvontaan liittyvät tehtävät. Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) ja laissa polttoturpeen turvavarastoista (321/2007) huoltovarmuuskeskukselle on säädetty sellaisia korvausten maksamiseen liittyviä tehtäviä, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 6 § 1 mom. 6) kohdan tehtävien osalta lain esitöissä (HE 232/2022) on todettu näihin Huoltovarmuuskeskukselle säädettyihin tehtäviin sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tässä yhteydessä on HE 105/1992vp viitaten todettu Huoltovarmuuskeskuksen olevan valtion laitos. HE 60/2012 toteaa HVK:n olevan velvoitevarastointilain täytäntöönpanosta vastaava viranomainen ja valtion varmuusvarastojen hallinnoinnista vastaava toimivaltainen viranomainen.

Huoltovarmuuskeskukseen sovelletaan hallinnon yleislakeja, mm. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003), kielikakia (423/2003), hallintolakia (434/2003) ja tietosuojalakia (1050/2018) (ks. HE 158/2021).

On totta, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävissä ja organisaatiossa on myös valtion viranomaiselle epätyypillisiä piirteitä, kuten huoltovarmuusrahaston hallinnointi ja rahaston rahoituksen käyttäminen huoltovarmuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin sekä keskuksen johto- ja organisaatorakenne. Näiden ratkaisujen perusteita on kuitenkin kuvattu edellä mainituissa huoltovarmuuden turvaamisesta annetun

lain esitöissä ja ne liittyvät tarpeeseen varmistaa Huoltovarmuuskeskuksen kykyä reagoida nopeasti ja tehokkaasti taloudelliseen huoltovarmuuteen liittyvissä häiriötilanteissa. Huoltovarmuuskeskuksella on myös keskeinen rooli yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön mahdollistajana Huoltovarmuusorganisaatiossa sekä tämän yhteistyön kehittäjänä.

Esitys kyseenalaistaa Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisen aseman tavalla, joka ei ole perusteltu verrattuna voimassa olevaan huoltovarmuussäätelyyn ja sitä koskeviin perusteluihin. Esityksen sivuilla 104-105 esitettyä arviota Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellisesta asemasta on korjattava sekä sivulla 26 esitettyä kuvausta huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä ja niiden oikeudellisesta luonteesta pitäisi tämentää. Sivun 70 maininta siitä, että huoltovarmuuskeskuksella ei ole toimivaltaa antaa sitovia määräyksiä tai suorittaa valvontaa tulee poistaa ja sivun 105 toteamusta siitä, että Huoltovarmuuskeskuksen oikeudellista asemaa koskevat kysymykset ratkaistaan huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muutosta koskevan hankkeen yhteydessä, tulee tämentää siten, että kyse on vallitsevan oikeustilan kirjaimisesta lainsäädäntöön, mikäli tämä todetaan tarkoituksenmukaiseksi.

Keskitetty yhteyspiste. Keskitetyn yhteyspisteen tehtävä ja sen sisältö on määritelty täsmällisesti direktiivissä. Keskitetty yhteyspiste toimittaa kriittisten toimijoiden saataville riskiarviointien olennaiset seikat (art. 5(3)), tekee rajat ylittävää yhteistyötä muiden yhteyspisteiden ja CERG kanssa (art. 9(2)), toimittaa komissiolle ja CERG:lle yhteenvetokertomuksen saamistaan poikkeamailmoituksista (art. 9(3)) ja välittää toimivaltaisten viranomaisten tekemiä poikkeamailmoituksia muille asiaan liittyville jäsenvaltioiden yhteyspisteille (art. 15(3)). Lisäksi tarvittaessa voidaan säätää, että yhteyspiste hoitaa yhteydenpidon komission kanssa ja varmistaa yhteistyön kolmansien maiden kanssa (Art. 9(2)).

Keskitetyn yhteyspisteen tehtävän ydin on kuvattu direktiivin resitaalin kohdassa 23 seuraavasti: ”Kunakin keskitetyn yhteyspisteen olisi pidettävä yhteyttä oman jäsenvaltionsa toimivaltaisiin viranomaisiin, muiden jäsenvaltioiden keskitettyihin yhteyspisteisiin ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä käsittelevään ryhmään ja tarvittaessa koordinoitava näiden kanssa käytävää viestintää.”

Lisäksi direktiivissä on yksilöity joukko asiakirjojen tai tietojen toimittamista koskevia tehtäviä, joiden osalta toimijaksi direktiivi nimeää ”jäsenvaltion”, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltio määrittelee itse tehtävään soveltuvan viranomaisen. Näitä ovat komissiolle toimitettavat tiedot kansallisesta strategiasta (art. 4(3)), tiedot keskeisistä palveluista ja kriittisten toimijoiden lukumääristä ja kriittisiä toimijoita koskevat kynnysarvot (art. 7(2)) ja tiedot toimivaltaisista ministeriöistä ja keskitetystä yhteyspisteestä (art. 9(7)).

Esitysluonnos on epäselvä sen suhteen, mikä taho Suomessa vastaa keskitetyn yhteyspisteen tehtävistä. Lisäksi esitysluonnoksessa yhteyspisteen tehtäviä jaetaan usealle eri taholle. Esityksen sivulla 71 todetaan että HVK:lle osoitettaisiin yhteyspistetoimintaan liittyviä tehtäviä. Sivun 85 kuvaus tehtävänjaosta sisäministeriön ja HVK:n välillä on epäselvä. Esityksen 8 § ja sen yksityiskohtaiset perustelut sivuilla 86-87 eivät anna selkeää kuvaa HVK:n CER tehtävistä.

Lisäksi 8 §:ssä säädetään osin tehtävistä, joita HVK:lla on jo nyt nykylainsäädännön nojalla. Edelleen 8 § yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan HVK tehtävien osalta direktiivien artikloihin 10(1) ja todetaan olevan liittymä artiklan 19(3) alakohtiin b, c, i ja j. Poikkeamailmoitusten yhteyspisteelle säädettyjä tehtäviä on jaettu esityksen 9 § ja 10 § alle, joilla yksityiskohtaisten perustelujen mukaan implementoitaisiin direktiivin artiklat 9(3), 15(1) ja 15(3). Yhteyspistetehtävän kannalta keskeiseen direktiivin artiklaan 9(2) viitataan ainoastaan sisäministeriön tehtäviä koskevan 7 §:n perustelujen yhteydessä. Esityksen 6 §:stä vaikuttaa puuttuvan kokonaan direktiivin 5(3) artiklan mukainen kansallisen riskiarvioinnin olennaisten seikkojen toimittaminen kriittisten toimijoiden tietoon, joka sekin on direktiivin mukaan yhteyspisteen tehtäviä.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että sekä lakitekstissä että lain perusteluissa tulisi selkeästi todeta, että huoltovarmuuskeskus toimii direktiivin mukaisena keskitettynä yhteyspisteenä ja että laissa säädettäisiin huoltovarmuuskeskuksen tehtäviksi direktiivin mukaiset keskitetyn yhteyspisteen tehtävät. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lisäksi harkittavaksi, että yhteyspisteelle säädettäisiin direktiivin artikloiden 4(3), 7(2) ja 9(7) mukaisten tietojen toimittaminen. Kun kyseiset asiakirjat joka tapauksessa valmisteltaisiin valtioneuvostossa, näitä koskevien tietojen toimittaminen on luonteeltaan sellainen teknisluonteinen tehtävä, joka toteutuu parhaiten virastotasolla, vapauttaen ministeriöiden resursseja esimerkiksi strategiseen johtamiseen. Edelleen esityksen 8 §:stä tulisi poistaa sellaiset tehtävät, jotka kuuluvat jo

tällä hetkellä HVK:lle säädettyjen tehtävien piiriin, eli 8 §:n kohdat a-d. Esityksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi mainita nämä HVK:lle säädettyt tehtävät, eli huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 6 § kohdat 1-3, siten kun näiden sisältö on kuvattu lain esitöissä (HE 105/1992vp, HE 152/2007vp).

CER-direktiivin edellyttämän kansallisen keskitetyn yhteyspisteen tehtävä on perusteltua kytkeä jo olemassa olevaan huoltovarmuusjärjestelmään. Tehtävä täydentää HVK:n nykyisiä lakisääteisiä tehtäviä yritysten ja viranomaisten välisenä sillanrakentajana. Samalla kriittisiksi määriteltävien toimijoiden häiriönsietokyvyn kehittämiseen ja ylläpitämiseen liittyvä toiminta, kehittyvä EU-jäsenmaiden verkosto sekä päivittyvä tilannekuva kytkevät CER-direktiivin toimeenpanon osaksi kansallista resilienssiä ja huoltovarmuutta, täydentäen jo tehtävää huoltovarmuustyötä. Direktiivin toimeenpanoon liittyvät tehtävät ovat kaikille EU-jäsenmaille uusia, mutta Suomessa niiden toteutus on mahdollista kytkeä HVK:n jo olemassa olevaan toimintaan ja rakenteisiin.

Huoltovarmuusorganisaatio toimii nykytilanteessa elinkeinoelämän ja viranomaisten verkostona, edistään kansallista varautumista ja valmiussuunnittelua. HVK:ssa kriittisten toimialojen yhteyshenkilöinä toimivat kunkin alan varautumiseen erikoistuneet asiantuntijat. Huoltovarmuuskeskus kokoaa ja analysoi kriittisiltä sektoreilta huoltovarmuuden tilannekuvaa. Lisäksi HVK:lla on käytössä prosessi ja luokittelu huoltovarmuuskriittisten toimijoiden tunnistamiseksi, jota voidaan hyödyntää myös CER-kontekstissa. Vastaavien toimintojen pystyttäminen CER:n toimeenpanon yhteydessä uutena kokonaisuutena jonkin toisen organisaation rakenteisiin olisi sekä kustannuksiltaan että työmäärältään suurempi tehtävä.

Huoltovarmuusorganisaatio (HVK, poolit ja sektorit) muodostavat valmiin alustan viranomaisten ja kriittisten toimijoiden väliselle yhteistyölle, koska CER kriittisten toimijoiden odotetaan olevan osa huoltovarmuuskriittisiä toimijoita. Yhteistyö HVK:n sektoriviranomaisten ja kriittisten toimijoiden välillä olisi pitkälti yhteistyö- ja sopimusperusteista. HVK:lla on jo valmiiksi sopimukset useimpien tässä tarkoitettujen toimijoiden kanssa. Yhteistyörakenne valvoville viranomaisille olisi tärkeä ja toisi lisäarvoa nykytilanteeseen nähden. Organisoitu tiedonvaihto eri viranomaisten välillä auttaisi sekä luomaan ja ylläpitämään jaettua tilannekuvaa että viemään yhteistä tilannekuvaa viranomaistoiminnan tasolle.

HVK:lla on jo valmiiksi eri toimijoita yhdistävä horisontaalinen rooli. Keskitetyn yhteyspisteen roolin kautta HVK saa tietoa sekä kriittisiltä toimijoilta, toimivaltaisilta viranomaisilta ja komissiolta tai muilta jäsenvaltioilta, jotka tukevat muiden HVK:n lakisääteisten tehtävien toteuttamista. HVK:lla on kyky arvioida ilmoitusmenettelyssä poikkeamien vaikutuksia kriittisiin toimijoihin tai keskeisten palveluiden tarjoamiseen.

Nykyjärjestelmän mukaisesti tilannekuvan tuottamaa ymmärrystä käytetään huoltovarmuustoimien suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa. Se on myös turvallisuustilanteen muutosten ennakkoinnin kannalta keskeisessä asemassa. Viranomaistiedon ja erityisesti sisämarkkina-alueen ei-suomalaisten kriittisten toimijoiden häiriöilmoitusten sisällyttäminen HVK:n nykyiseen prosessiin vahvistaisi yllämainituista syistä Suomen resilienssiä ja mahdollistaisi erilaisen hybridi vaikuttamisen tunnistamisen ja torjunnan aiempaa tehokkaammin.

HVK ohjaus. Esityksen 7 § 1 momentin 3) kohdan nojalla sisäministeriö vastaisi huoltovarmuuskeskuksen toiminnallisesta ohjauksesta koskien tässä laissa Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjä tehtäviä. Esityksen sivulla 85 esitettyjen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toiminnallisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että sisäministeriö vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta asioissa, jotka muun muassa liittyvät direktiivin edellyttämään valtioiden väliseen yhteistyöhön, koskevat CER-toiminnan kansallisia järjestelyjä ja toiminnallisuuksia sekä niitä koskevia linjauksia ja erityisesti keskitetty yhteyspiste-toiminnon tehtäviä ja teknisiä järjestelmiä. Esityksessä todetaan lisäksi sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tekevän yhteistyötä valmistelevasti asioissa, jotka koskevat CER-toiminnan kansallisia järjestelyjä ja toiminnallisuuksia sekä niitä koskevia linjauksia, erityisesti silloin, jos niillä on vaikutusta Huoltovarmuuskeskuksen tulosohjaukseen.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta on säädetty huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:ssä, jonka mukaan huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Siten ehdotettu muutos merkitsee aineellista muutosta huoltovarmuuden turvaamisesta annettuun lakiin ja edellyttää valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:n nojalla työ- ja elinkeinoministeriön esittelylupaa.

Ensinnä, tässä lausunnossa kuvatuin tavoin HVK:n rooli liittyen keskitetyn yhteispisteen tehtäviin on edelleen epäselvä. Mikäli huoltovarmuuskeskukselle ei selkeästi säädetä uusia tehtäviä, eli direktiivin mukaista yhteispistetehtävää, ei ylipäättään ole perustetta säätää HVK:n ohjauksesta esitetyllä tavalla.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää poikkeuksellisenä ratkaisua, jossa yhden hallinnonalan laitoksen ohjauksesta säädetäisiin toisen hallinnonalan valmisteluvastuulle kuuluvassa laissa. Selkeintä olisi säätää Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta kootusti huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa. Käynnissä on huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain uudistushanke, jossa muun ohella tarkastellaan Huoltovarmuuskeskuksen rakennetta ja ohjausmallia. Joka tapauksessa tässä hankkeessa tulee huomioida huoltovarmuuskeskuksen nykyisten tehtävien ja mahdollisten uusien CER tehtävien yhteensovittaminen. Uudistuksen on suunniteltu tulevan voimaan vuoden 2026 alusta, eli ennen kuin kriittisiä toimijoita on nimetty.

Mahdollinen sisäministeriön toteuttama huoltovarmuuskeskuksen ohjaus on toteutettava yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja tästä yhteistyöstä tulee säätää lakitekstissä. Tarve säätää sisäministeriön ohjausvastuusta on perusteltava selkeästi ja kuvattava, mitä ohjausvastuu tarkalleen sisältää. Nyt ohjausvastuun ja sen perusteen kuvaus on ylimalkainen. Edelleen sisäministeriö ei toteuta ohjausta itsenäisesti, vaan yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa erityisesti sen varmistamiseksi, että sisäministeriön antama keskitetyn yhteispisteen toimintoa koskeva ohjaus ei ole ristiriidassa työ- ja elinkeinoministeriön huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n nojalla antaman ohjauksen kanssa. Tämä tulee kirjata selkeästi sekä lakitekstiin että lain perusteluihin. Sisäministeriön ohjausvastuun tulisi koskea vain direktiivin mukaisia yhteispistetehtäviä, myös tämän vuoksi Huoltovarmuuskeskuksen rooli keskitettynä yhteispisteenä tulee kirjata lakiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Sisäministeriön ohjausvastuun piiriin ei kuulu antaa huoltovarmuuskeskukselle ohjausta asioista, joista on säädetty huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa. Epäselvässä tilanteessa työ- ja elinkeinoministeriö ratkaisee kysymyksen siitä, kuuluuko jokin yksittäinen asia huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n vai ehdotetun lain 7 § 3) kohdassa tarkoitetun ohjauksen piiriin. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy oikeuskanslerin näkemyksiin tarpeesta säätää työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön toimivaltarajoista riittävän selkeästi.

Huoltovarmuusrahaston kuvaus. Esityksen sivuilla 25-26 kuvaillaan huoltovarmuusrahastoa ja sen tarkoitusta. Kuvaus on osin epätarkka. Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, johon tuloutetaan energiaverotuksen yhteydessä kannettava huoltovarmuusmaksu. Valtion talousarviosta ei rahoiteta Huoltovarmuuskeskuksen huoltovarmuustoimintaa, sillä huoltovarmuusrahastosta katetaan Huoltovarmuuskeskuksen ja Huoltovarmuusneuvoston toiminnasta aiheutuneet menot sekä lainsäädännössä huoltovarmuusrahastosta katettaviksi säädetyt menot. Poikkeuksena ovat Huoltovarmuuskeskukselle annetut erityistoimeksiannot, joihin on myönnetty rahoitusta myös valtion talousarviosta. Huoltovarmuuskeskuksella on mahdollisuus tehdä toimivaltaansa kuuluvien hyödykkeiden kauppaa markkinaehtoisesti talousarviomenettelyn vuosiaikataulusta riippumatta.

Energiaverot perustuvat sekä nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1472/1994) että sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettuun lakiin (1260/1996). Huoltovarmuusmaksu on osa molempiin lakeihin kuuluvien energiatuotteiden ja sähkön verotasoa. Toisaalta päätöksinä maksun tasosta ei ole tehty energiaverotuksen yhteydessä. Toiseksi, huoltovarmuusmaksua ei peritä vain fossiilisista polttoaineista vaan lähes kaikesta verollisesta energiankulutuksesta, myös esim. sähköstä ja biopolttoaineista. Nykytilanteessa tuotto pienenee, jos energiankulutus siirtyy verotuksen ulkopuolelle, kuten kiinteään biomassaan. Toisaalta se taas nykytilassa kasvaa, jos se siirtyy fossiilisista liikennepolttoaineista biopolttoaineisiin, koska huoltovarmuusmaksu on litraa kohti sama, mutta biopolttoaineita tarvitaan samaa energiamäärää kohti litroissa enemmän.

Muut viranomaistoiminnan järjestämistä koskevat huomiot. Aluehallintouudistuksen vaikutukset valvontatehtävien jakautumiseen, valvovien viranomaisten ohjaukseen ja esimerkiksi rajapinta alueelliseen varautumiseen tulisi niin ikään kuvata esityksessä. Esityksessä ei juurikaan käsitellä turvallisuusviranomaisten asemaa ja velvollisuuksia suhteessa CER mekanismeihin tai kriittisten toimijoiden tukemiseen. Turvallisuusviranomaisilla on sellaisia toimivaltuuksia, suorituskykyjä ja informaatiota, jotka liittyvät keskeisiä palveluita koskevan riski- tai uhkatietojen tai tilannekuvan jakamiseen kriittisille toimijoille tai esimerkiksi kriittisten toimijoiden henkilöstöä koskevien turvallisuusselvitysten käsittelyyn viivytyksettä.

11. Vaikutustenarviointia koskevat huomiot

Vaikutusarviointi. Esityksen sivuilla 72-74 kuvataan sen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Nykytilan yleiskuvauksen ohella tämä jakso on esityksen puutteellisimpia. Vaikutusarviointi on keskittynyt pääosin viranomaisten valvontatoiminnan ja sisäministeriön yhteensovittavan toiminnan resurssitarpeiden arviointiin, eikä vaikutusarvioinnissa ole käytännössä huomioitu lainkaan yritysvaikutuksia nyt säädettyihin riskiarviointiin, resilienssisuunnitteluun sekä näiden sisältöä koskevasta viranomaisohjaukseen liittyen. Vaikutusarvioinnissa ei myöskään tavoiteta lisäsääntelystä aiheutuvien kustannusten allokointimista yhteiskunnan, yritysten tai asiakkaiden välillä tai vaikutuksia yritysten kilpailuasemaan. Edelleen vaikutusarvioinnissa ei huomioida eroja, jotka aiheutuvat siitä, että todennäköisesti joidenkin sektoreiden osalta sääntely ei juurikaan tuo uutta, kun taas toisilla sektoreilla sääntely voi edellyttää merkittäviäkin toimintatapojen muutoksia, resurssien uudelleenohjausta ja investointeja. Vaikutusarvioinnissa jää huomioimatta kokonaisvaikutukset. Yksittäisen toimijan osalta vaikutukset voivat jäädä pieneksi, mutta mikäli sääntelyn piiriin kuuluvia toimijoita on useita, tällä on jo merkittävääkin vaikutusta esimerkiksi keskeisten palveluiden hintarakenteisiin.

Vaikutusarviointi sääntelyn kohteen eli kriittisten toimijoiden osalta ei yksinkertaisesti ole ollut valmisteluhankkeen fokuksessa. Vaikutusten arviointia pitäisi huolellisesti tehdä jatkovalmistelun yhteydessä esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ehdottamin tavoin ottamalla kriittisiä toimijoita tai näitä edustavia etujärjestöjä mukaan tältä osin jatkovalmisteluun tai teettämällä vaikutusarviointi NIS2 valmistelussa toimitulla tavalla tilaamalla tätä koskeva selvitys.

Vaikutusarviointikohdassa on hyvin todettu, että liiketoimintalähtöinen riskikartoitus voi jättää tunnistamatta yhteiskunnan toimintavarmuuteen kohdistuvia riskejä. Kohdassa olisi syytä kuvata, miten CER sääntelyn myötä viranomaisten tulee entistä paremmin kyetä antamaan kriittisille toimijoille tilannekuvaa tunnistetuista uhkakuvista, yhteiskunnan toimintavarmuuteen kohdistuvista riskeistä ja siitä mikä merkitys yrityksen tuottamalla keskeisellä palvelulla on yhteiskunnan kriittisten toimintojen tai väestön hyvinvoinnin kannalta. On huomattava, että mikäli kriittisillä toimijoilla ei ole pääsyä tällaiseen tietoon, on turha vaatia näiden riskien tunnistamista kriittisten toimijoiden riskiarvioissa. Myöskään ei saa syntyä tilannetta, jossa sääntelyn varjolla viranomaisille kuuluvia tehtäviä siirretään kriittisille toimijoille. Erityisesti tämä koskee tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Esityksessä on todettu, että esitys ei heikennä huoltovarmuuden toimintamallia niiden toimijoiden osalta, joita ei määritetä direktiivin mukaisiksi kriittisiksi toimijoiksi. On toivottavaa, ettei se heikennä tätä myöskään kriittisiksi toimijoiksi määritettävien osalta. Kohdassa olisi paikallaan todeta, että esimerkiksi resilienssi-strategia, kansallinen riskiarvio ja erilaiset järjestelmän piirissä syntyvät hyvät käytännöt ovat myös muiden kuin kriittisten toimijoiden hyödynnettävissä.

Yritysvaikutuksia ei ole vain kriittiseksi toimijaksi määrittämisellä, vaan etenkin sillä, millaisia vaatimuksia viranomaiset alkavat antaa liittyen resilienssisuunnitelman, riskiarvion ja toteutettavien resilienssitoimenpiteiden sisällön ja toteuttamisen suhteen. Investointien lisäksi kyse on kuluista.

Esityksessä todetaan kriittisten toimijoiden määrittämisellä olevan merkitystä strategisen painopisteen asettamisessa. Tämä ajatus tulisi avata esityksessä tarkemmin. Kyse on siitä, että se, millaiseksi kriittisten toimijoiden joukko määrittyy, on strategisen tason ratkaisu, jolla määritetään keitä ovat ne toimijat, jotka mekanismin myötä nousevat erityiseen seurantaan. Kriittisen toimijan määrittämisen nostamista valtioneuvostotasalle on syytä tarkastella myös perustuslain 67 §:n ja valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n ja 15 §:n kannalta, johtuen tästä päätöksestä seuraavista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Jaksossa olisi paikallaan myös laajemmin kuvata miten kokonaiskuva kriittisten toimijoiden osalta parane. Sektorikohtaiset erityispiirteet tulevat huomioitavaksi paitsi kriittisten toimijoiden määrittelyssä, myös riskiarvion, suunnitelmien ja toteutettavien resilienssitoimenpiteiden sisältöä koskevassa ohjauksessa, joka edellyttää sektorikohtaista erityisasiantuntemusta.

Kuten esityksessä todetaan, yhteiskunnan toiminnan kannalta CER kriittinen toimijajoukko on todennäköisesti suppeampi kuin huoltovarmuuskriittinen tai muu kriittiseen infrastruktuuriin kytkeytyvä

toimijajoukko. Toisaalta direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää yhteiskunnalle hyvinkin kriittisiä toimijoita, ku-ten esimerkiksi puolustusteollisuuden toimijat tai valmistussektorin huoltovarmuuskriittiset yritykset.

CER ja NIS2 rajapintaan liittyen esitys toteaa, että kriittisten toimijoiden määrittelyn avulla on mahdollista tunnistaa sellaisia uusia toimijoita, joita ei ole kansallisesti aiemmin määritelty. Lauseen osalta jää epäselväksi tarkoitetaanko tässä sitä, että NIS2 sääntelyn piiriin nousee uusia toimijoita, vai sitä että tunnistetaan esimerkiksi jotain sellaisia pieniä kriittisiä pullonkaulatoimijoita, joiden merkitystä yhteiskunnalle keskeisten palveluiden kannalta ei ole aiemmin tunnistettu.

Taloudellisten vaikutusten osalta sektoriministeriöiden osalta resurssitarpeena nostetaan ainoastaan kriittisten toimijoiden määrittämiseen liittyvät tehtävät. Sektoriministeriöitä työllistävät myös vaatimusmäärittelyt sekä näihin liittyvä ohjaus, sillä sisäministeriöllä on vain rajatusti välineitä tai asiantuntemusta ratkoa sektorikohtaiseen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Resursseja vaativat myös strategian ja riskiarvion valmisteluun osallistuminen. Nyt ehdotetut prosessit kriittisen toimijan määrittelyssä ja poikkeamailmoitusten käsittelyssä ovat raskaat ja edellyttävät toimenpiteitä myös sektoriministeriöiltä. Edelleen sektoriministeriöt ohjaavat hallinnonalansa virastoja.

Vaikutusten osalta todetaan, että esityksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpano voi arvion mukaan lisätä kriittisiksi toimijoiksi määriteltyjen toimijoiden kustannuksia velvoitteiden noudattamisen takia, vaikka voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy jo samankaltaisia velvoitteita. Taloudellisia vaikutuksia voi syntyä erityisesti toimijalle, joka ei ennestään ole ollut riskienhallintaan liittyvien tai häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen velvoitteiden piirissä. Toisaalta parantunut häiriönsietokyky estäisi tai rajaisi poikkeamien laajuutta ja rajaisi niistä aiheutuvia kustannuksia.

Esityksen mukaan kriittistä toimijaa koskevalla päätöksellä olisi vaikutusta toimijan asemaan suhteessa samalla markkinalla toimiviin muihin yrityksiin, mahdollisesti toimijan hallinnon järjestämiseen, hallintorakenteisiin ja investointeihin. Laajemmin kriittisten toimijoiden määrittämisellä on merkitystä esimerkiksi kriisinkestävyyden kokonaisuuden strategisen painopisteen asettamisessa.

Direktiivin toimeenpanon yhteydessä on tärkeää huomioida myös kilpailuneutraliteetin toteutuminen eri toimijoiden välillä. Kilpailuneutraliteetin tavoitteena on, että kilpailuilla markkinoilla toimivia yksityisen ja julkisen sektorin toimijoita kohdellaan tasapuolisesti. Tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luominen myös yksityisten yritysten välillä on tärkeää. Perusteettomat kilpailuedut voivat vaikuttaa kilpailevien yritysten toimintaan haitallisesti. Velvoitteiden asettaminen erilaisille toimijoille saman toimialan sisällä voi lisätä esimerkiksi toimijan hallinnollisia kustannuksia. Myös pk-yrityksiä voi toimia esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta kriittisissä tehtävissä. Hallituksen esityksessä olisi hyödyllistä ja selkeyttävää tarkastella kattavammin lain vaikutuksia eri yrityksiin sekä toimialojen sisällä ja eri toimialojen kesken ja pohtia tilannetta, jossa velvoitteita asetetaan samalla toimialalla sekä yksityisille että vastaavaa toimintaa harjoittaville viranomaisten omistamille yksiköille.

Valtion erityistehtäväyhtiöille mahdollisten uusien velvoitteiden johdosta aiheutuvat kustannukset tulisi huomioida. Osalla erityistehtäväyhtiöistä on yhteiskunnan keskeisiin palveluihin tai kriittiseen infrastruktuuriin liittyviä tehtäviä.

12. Muut yksittäiset huomiot esitykseen

s. 4, jaksossa syytä kuvata NIS2 sääntelyä laajemmin kokonaisuuteen liittyvää EU sääntelyä, mm. SMEI, DORA ja HERA.

s. 4, Tässä olisi paikallaan mainita myös stressitestien funktio siltana ECI direktiivistä CER direktiiviin ja toisaalta sen merkitys CER direktiivin edellyttämän riskiarvioprosessin kehittämisessä sekä jäsenvaltion että kriittisten toimijoiden tasalla.

s.5, 4. kappale, sanan ”moitteetonta” korvaaminen sanalla ”häiriötöntä”.

s.23, lause ”CER direktiivi edellyttää vahvaa koordinaatiota”. Paikallaan sitoa tämä direktiivin tekstiin, esim 9(5) ja 9(6) artikloihin.

- s.24, YTS kuvauksen osalta olisi täsmällisempää todeta, ettei se sisällä *kaikkia* CER direktiivin edellyttämiä strategiavaatimuksia. Keskeinen pohja YTS:ssä kuitenkin on, sen merkitystä ei pidä vähätellä.
- s.25, jaksossa huoltovarmuus jää kuvaamatta VnP Huoltovarmuuden tavoitteista keskeinen sisältö ja sen merkitys erityisesti keskeisten palveluiden tunnistamiselle. Keskeisesti päätöksellä asetetaan huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet.
- s. 25, 3. kappale, jossa todetaan ”Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtana on toimivat kansainväliset markkinat niin, ettei kriittinen toimiala ole yksittäisen toimijan varassa.” Kanta on liian pitkälle viety ja teksti tulisi muuttaa muotoon ”Kansallisen huoltovarmuuden lähtökohtana ovat toimivat kansalliset ja kansainväliset markkinat.”
- s.26, huoltovarmuusselonteon esittely jää hyvin kapeaksi, ja tässä on jätetty huomiotta Eduskunnan valiokuntien huoltovarmuusselonteon käsittelyn yhteydessä tekemät huomiot liittyen CER direktiivin implementointiin.
- s. 28 1. kappale, jossa todetaan, että Suomen lainsäädäntöön ei sisälly yleistä säännöstä, joka nimenomaisesti velvoittaisi julkishallintoa varautumaan poikkeusolokynnyksen alapuolelle jääviin häiriötilanteisiin. Tästä voi olla perustellusti eri mieltä. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4 §, lain 2 § 2 momentti ja sen nojalla annettu VnP huoltovarmuuden tavoitteista ja tässä päätöksessä asetettu tehtävä kehittää lainsäädäntöä näissä asioissa hallinnonaloittain muodostavat säädöspohjan valmiuslaissa säädettyä varautumisvelvoitetta laajemmalle varautumiselle.
- s. 29 2. kappale viimeinen lause, syytä olisi täsmentää, että linjaamatta NATO resilienssipolitiikan ohjaus- ja yhteensovittamisrakenne. Resilienssi Suomessa on yritysten jatkuvuudenhallintaa, huoltovarmuutta ja varautumista, joille on jo olemassa kattavat rakenteet.
- s. 30 Puolustusvoimien roolin kuvaus jää kapeaksi. Yleisesti turvallisuusviranomaisten linkki CER sääntelyyn on tuottaa tiedustelutietoa / tilannekuvaa keskeisiin palveluihin / niitä tuottaviin kriittisiin toimijoihin kohdistuvista uhkista ja käyttää niille säädettyjä toimivaltuuksia tällaisten uhkien torjuntaan, ehkäisyyn tai niiden vaikutusten mitigointiin. Merkitystä on myös varautumisen, valmiuden ja erilaisten kriittisten toimijoiden kanssa toteutettavan yhteisen harjoittelun osalta. Huomiotta jää myös yleisen huoltovarmuuden ja sotilaallisen huoltovarmuuden vahva kytkentä, koska maanpuolustus nojaa vahvasti siviiliteollisuuden toimitusketjuihin ja on näistä riippuvainen, esim. perusteollisuus, rakentaminen, kuljetukset tai ruokahuolto.
- s. 33, lisättäväksi kaukolämmitystä ja jäähdytystä koskevaan kohtaan: Erillistä kaukolämmön tuotantoa, jakelua tai markkinoita koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Sähkösektorin nykytilankuvaukseen ehdotetaan seuraavia täydennyksiä. Voimassaolevasta EU-tason lainsäädännöstä tulisi mainita EU-asetus 2019/941 riskeihin varautumisesta sähköalalla sekä Komission asetus EU 2017/2196 sähköverkon hätätilaa ja käytönpalautusta koskevasta verkkosäännöstä. Ensimmäisestä kappaleesta puuttuu säännösviittaus sähkömarkkinalain (588/2013) 40 §:ään. Lisäksi tämä luku jää vajaaksi, jos käsitellään ainoastaan kantaverkkoa. Lukuun voisi lisätä mm seuraavat sähkömarkkinalain säännökset: 19 §, 45 §, 50 §, 51 §, 52 §. Myös tämän luvun termien tulisi olla yhdenmukaisia ja täsmällisiä (esim. sähköverkonhaltija ja verkkoyhtiö). Lisäksi huomioitava, että 28 §, 29 §, 29 a § ja 59 § eivät koske suljettuja jakeluverkonhaltijoita (62 §).
- s. 34, Vetyä koskevassa jaksossa, sen 2. kappaleessa kuvataan asetusta COM(2021)804, ehdotuksesta löydettiin trilogisopu 28.11.2023. Kaasun toimialan osalta tulisi tuoda esiin maakaasumarkkinalain (587/2017) sääntelyä kuten 14 § ja 29 §. Lisäksi huomioitava, että 27 § ja 28 § eivät sovellu suljetun jakeluverkonhaltijaan. Maakaasutoimialalla ei ole kantaverkonhaltijaa, kyse on siirtoverkonhaltijoista. Energiaviraston valvontatehtäviä kuvaavassa jaksossa tulisi mainita seuraavat EU säännökset: EU-asetus 2019/941 riskeihin varautumisesta sähköalalla sekä Komission asetus EU 2017/2196 sähköverkon hätätilaa ja käytönpalautusta koskevasta verkkosäännöstä.
- s. 36, 2. kappale, vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) lisäksi myös rikoslaissa on seuraamussäännöksiä.

- s. 62, julkishallinnon nykytilan kuvaus jää hyvin suppeaksi. Paikallaan olisi kuvata ainakin varautumisvelvoitteesta säädetty, huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4 § ja julkishallinnon valvontamekanismit.
- s. 69, viranomaisten välisen yhteistyön kuvaaminen liittyen yhteiskunnalle kriittisten palveluiden turvaamiseen ei mitenkään tyhjene hallintolain ja julkisuuslain yleisiin säännöksiin. Tätä jaksoa tulisi kehittää kuvaamalla yhteistyörakenteita ja niitä koskevaa sääntelyä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Keskushallinnon osalta tulisi mainita ainakin relevantit kollektiiviset koordinoitielimet tai vastaavat, kuten KP kokous, turvallisuuskomitea ja huoltovarmuusneuvosto. Lisäksi viranomaisten välistä yhteistyötä CER direktiivin alaan kuuluvissa asioissa tehdään mm. huoltovarmuusorganisaation rakenteissa. Keskushallinnon osalta viranomaisten yhteistyöhön liittyviä säännöksiä ovat esim. huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 4 §, valmiuslain 13 § ja 123 §, sekä VNOS:ssa VNK:lle ja VM:lle säädetyt tehtävät.
- s. 70 3. kappale, jossa todetaan, että Suomessa ei olisi aiemmin säädetty strategisen tason kriittisiä toimintoja koskevista vaatimuksista tai kansallisesta riskiarvioinnista. Lause ei pidä täysin paikkaansa, ks. esim. HUOVA laki 2 § 2 mom, ja sen nojalla annettu VnP huoltovarmuuden turvaamisesta. Näiden merkityksestä ks. myös HE 105/1992 vp.
- s. 70, 4. kappale, jossa todetaan yleisesti, että Huoltovarmuuskeskuksella ei ole toimivaltaa antaa määräyksiä tai suorittaa valvontaa. Lause ei pidä paikkaansa, osaan Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjä tehtäviä liittyy juuri tällaista toimivaltaa, ks. yllä HVK:n oikeudellisesta asemasta ja tehtävistä kuvattu.
- s. 70 5. kappale, sanan ”valmistelua” korvaaminen ”valmistusta”.
- s. 70 6. kappale, tässä tarkoitettu varmaankin kriittisen infrastruktuurin sijasta kriittistä toimijaa, joiden häiriönsietokyvystä nyt ollaan säätämässä. Lisäksi kansallisella tasolla ei voida säätää EU tason asioita. Lausetta syytä täsmentää.
- s. 71 2. kappale, kappaleessa syntyy vaikutelma, että TUKES tyyppinen moniohjausmalli olisi pääsääntö valvovien viranomaisten ohjausmekanismina. Pääsääntöisesti nämä viranomaiset toimivat kuitenkin yhden ministeriön ohjauksessa ja tällainen moniohjausmalli on poikkeus. Moniohjausmallissakin yksi ministeriö toimii päävastuullisena ja muut ohjaavat kukin oman substanssinsa osalta.
- s. 71 3. kappale, jossa tulisi kuvata tarkemmin CER ja NIS2 direktiivien yhteisvaikutuksia.
- s. 74, Taloudellisten vaikutusten osalta tulee huomioida, että esimerkiksi energia-alalla varautumisasiat ovat myös perinteisesti olleet ennen CER-direktiiviä jo osa toimintaa. Näin siis myös silloin, kun varautumisvelvoitetta ei ole ollut kansallisessa lainsäädännössä. Vaikutukset voivat siten merkittävästi erota toimiala- ja toimijatyypikohtaisesti.
- s. 81, viimeinen kappale, lause ”Nämä toimivat keskeisesti...”. Lauseen aloittavan pronominin voi tulkita viittaavan joko kriittisiin toimijoihin tai kansallisen turvallisuuden ym. viranomaisiin. Lausetta syytä selventää. Lisäksi kappaleen lopussa mainittu palvelun vähäisyyden arviointi kokonaisharkinnan perusteella vaikuttaa jättävän viranomaisille laajaa harkintavaltaa lain soveltamisalan laajuuden osalta, tämän tarkentaminen on paikoillaan.
- s. 81, 2 § 4 momentin perusteluja syytä täydentää viittaamalla SEUT poikkeusperusteisiin, ainakin SEUT 346.
- s. 83, 5 § 1 mom. perustelut, viittaus VNOS 3 §:ään jää irralliseksi. Jos halutaan perustella, että asia laissa tarkoitettulla tavalla niin merkittävä, että se on ratkaistava yleisistunnon tasalla, tämä paikallaan kirjoittaa auki ja viitata ao. lainsäädäntöön. Lisäksi harkittavaksi viittaus perustuslakiin.
- s. 84, 6 § 1 mom. liittyen todetaan, että kansallista riskiarviointia olisi hyödynnettävä kriittisten toimijoiden määrittämisessä. Kohdassa olisi syytä kuvata liittymä kriittisen toimijan määritelmään, erit. 11 § 1 mom. 3) kohdan mukaiseen arviointiin. Kohdassa olisi muutenkin paikallaan kuvata tarkemmin riskinarvioinnin tarkoitusta ja merkitystä.
- s. 84, 3. kappale. Kappaleessa mainitaan esimerkkinä tarkasteltavista riskeistä paikkatietojen väärinkäyttö. Jos kappaleessa halutaan mainita yksittäisiä riskejä, näitä olisi tarkasteltava yhtä yksittäistä esimerkkiä laajemmin.

s. 85, 7 § 1 momentin perusteluissa todetaan sisäministeriölle kuuluvalla yleisellä ohjauksella ja seurannalla tarkoitettavan sisäministeriön lainsäädännöllistä ja toiminnallista ohjausta sekä kokonaisuuden seuranta ja hallintaa. Kohtaa on tarkennettava siten, että siinä tämä rooli on kuvattu siten tarkkarajaisesti, ettei päällekkäisyyttä esim. valtioneuvoston yleisistunnon tai muille ministeriöille kuuluvan toimivallan kanssa synny.

s. 86, 7 § 6 mom. yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi syytä viitata lain 2 § 4 momenttiin ja SEUT 346:een. Tässä roolissa sisäministeriö vastaa siitä, ettei Suomesta luovuteta kansallisesti kriittistä tietoa. Lisäksi tulee aina erikseen viranomaisten yhteistyönä selvittää, ettei luovutettuihin tietoihin sisälly esimerkiksi huoltovarmuusjärjestelmän tai maanpuolustuksen kannalta kriittistä tietoa, jota voidaan jakaa vain kansallisesti ja mahdollisesti kansallisestikin vain hyvin rajatusti.

s. 86 4. kappale, jossa todetaan sisäministeriön vastaavan hallinnollisten ilmoitusten tekemisestä komissiolle koskien esimerkiksi sitä, mikä taho hoitaa keskitetyn yhteyspisteen tehtäviä. Tämä ei ole asia joka ratkeaa SM ilmoituksella, vaan viranomaisista ja näiden tehtävistä on säädettävä lailla. Tämän lain säätämisen jälkeen pitäisi olla yksiselitteisen selvää, että direktiivin mukaisesta yhteyspistetehtävästä ja kaikista tälle direktiivissä säädetyistä tehtävistä vastaa Huoltovarmuuskeskus.

s. 86, 8 § yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kuvata mistä elementeistä häiriönsietokykyä koskeva valtakunnallinen tilannekuva muodostuu, jottei synny kuvaa, että kyseessä vain poikkeamailmoitusten perusteella koostuva tilannekuva poikkeamista.

s. 86-87, 8 §:n 1. momentin 1. lauseen mukaan Huoltovarmuuskeskus edistää yleisesti kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyyn liittyviä kokonaisuuksia. Muotoilu ei ole tarkka, erityisesti sanaan ”kokonaisuuksia” osalta. Tätä lausetta tulee täsmentää tai poistaa. Lähtökohtana on, että näistä tehtävistä on säädetty huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa.

s. 87, 10 §:n otsikointi ei ole onnistunut ja menee terminologisesti sekaisin 4 § 4) kohdan mukaisen poikkeaman määritelmän ja sen perustelujen kanssa.

s. 88, yhteismitallisuudella on suora yhteys SEUT 114 perusteeseen, jonka soveltamisedellytyksenä on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

s. 90, riskinarvioinnit toteutettaisiin vähintään neljän vuoden välein. Tämän osalta olisi hyvä avata tämän suhde sektorilainsäädännössä säädettyihin määräaikoihin, esimerkiksi sähköverkonhaltijoiden on päivitettävä varautumissuunnitelmat kolmen vuoden välein ja maakaasuverkonhaltijat viiden.

s. 90, 15 § yksityiskohtaiset perustelut. Esityksen henki on pitkälti lisätä turvallisuusviranomaisten ja SM:n roolia liittyen resilienssiasioihin. Yksi keskeisimmistä keinoista on tilanne- ja uhkakuvan välittäminen kriittisille toimijoille. Tässä yhteydessä kuitenkin SM, POHA, SUPO ja Poliisi jätetään mainitsematta. Tässä ehdottomasti pitäisi avata sitä, miten turvallisuusviranomaiset pääsevät antamaan näitä syötteitä jatkuvasti kriittisten toimijoiden riskienhallinnan tueksi, jotta kyse ei ole pelkästään 4 vuoden välein tapahtuvasta toiminnasta.

s. 90, 15 § 2 mom. mukaan kriittisen toimijan riskinarvioinnissa tulisi ottaa huomioon kaikenlaiset toimivaltaisen ministeriön määrittelemät uhat. Tämä vaikuttaa jättävän viranomaiselle liikaa harkintavaltaa riskiarviointivelvoitteen laajuuden suhteen. Tästä tulee säätää selkeästi ja tarkkarajaisesti ja direktiivin 12 artiklan mukaisesti. Olemassaolevien asiakirjojen hyödyntämiseen liittyen tulisi vähintään mainita ISO standardit.

s. 91, 16 § 6) kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee täsmentää toteuttamisaikataulun merkitystä valvontatoiminnassa. Onko kohdassa tarkoitettu, että valvontaviranomaiset seuraavat suunnitelmien toteuttamista ja mahdollisesti sanktioivat toteuttamatta jääneitä toimenpiteitä?

s. 91-92 17 § yksityiskohtaiset perustelut ovat osin ristiriidassa 4 § 4) kohdan määritelmän kanssa (”*voimakkaita häiritä*”).

s. 93, 19 § yksityiskohtaiset perustelut täsmennettävä termien toimivaltainen viranomainen / toimivaltainen valvontaviranomainen osalta. Ensimmäinen lause on epäselvä, eikä perusteluista aukea logiikka miksi Huoltovarmuuskeskuksen pitäisi ilmoittaa jonkun toisen viranomaisen puolesta tämän

s. 114, 21 § osalta teksti jättää epäselväksi, onko tarkastusta toimittavalla virkamiehellä oikeus tutkia toimijan asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä valvontatehtävien hoitamisessa, ja ottaa niistä jäljennöksiä maksutta? Voiko viranomaisella ottaa valokuvia?

s. 115, 15 § 4 mom., ehdotetaan harkittavaksi ratkaisua, jossa valvontaviranomaisella on oikeus kuuden kuukauden kuluessa varautumissuunnitelman vastaanottamisesta vaatia kriittistä toimijaa tekemään siihen muutoksia, jos se ei täytä säädettyjä vaatimuksia. Tämä vastaisi mallia, joka on omaksuttu esimerkiksi sähkömarkkinalain varautumissuunnittelua koskevassa säännöksessä. Sama koskee vastaavaa 16 §:n säännöstä.

s. 116, 16 § 1 momentti toistaa itseään, syytä tiivistää.

s. 116 17 § 3 mom. Teksti vastaa direktiivin tekstiä ja on sinällään oikein. Näissä erityisesti huomioon otettavissa seikoissa ei kuitenkaan ole mainittu sitä, mikä häiriön kohteena olevan keskeisen palvelun merkitys on esimerkiksi väestön toimeentulon tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta.

s.117, 19 §:ssä huomio kiinnittyy siihen, että tässä SM:n hallinnonalalle ei säädetä roolia. Kuitenkin osa tukitoimista voi olla esimerkiksi poliisin toteuttamia, jolloin on luontevaa, että näistä tukitoimista tiedottaa kriittiselle toimijalle poliisi. Näin myös silloin, kun asia siirtyy CER prosessista 17 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattuun hätäilmoitusprosessiin. Toisaalta myös näissä tilanteissa tulisi arvioida mahdolliset vaikutukset keskeisten palveluiden tarjoamiseen, esim. ao. EU jäsenvaltioille ilmoittamiseksi poikkeamailmoitusprosessissa.

s. 118-119 22§:n ja 23 §:n osalta tulisi täsmentää missä havaituista puutteista on kyse.

s. 119, 25 §:n osalta tulisi ottaa kantaa siihen, kuuluuko toimija soveltamisalaan vasta päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Liittymä mm. 30§ 2 mom. säännökseen.

s. 120, 27 § 2 mom syytä kirjoittaa auki, mistä viranomaisista kyse.

s. 120, 30 § voimaantulosäännöksen osalta harkittavaksi olisiko paikallaan porrastaa selkeästi tietyn §:n soveltaminen / voimaantulo? Erityisten täytäntöönpanoa koskevien valtuutusten ottaminen säädökseen on puolestaan tarpeetonta. Riskiarvioinnin määräajoista tulisi säätää 15 § tai 16 §:ssä, koskevat tilanteita, joissa joku toimija määrittellään ensimmäistä kertaa kriittiseksi toimijaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomioita liittyen turvallisuus selvityksiä koskevien muutosten tai rikosrekisteritietojen käyttämistä koskevien kysymysten osalta.

Kansliapäällikkö

Timo Jaatinen

Johtava asiantuntija

Timo Nyssönen

Liitteet -

Jakelu SM KTY Kansallisen turvallisuuden yksikkö

Tiedoksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES
Huoltovarmuuskeskus
Energiavirasto
TEM EOS Energiaosasto
TEM IYR Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto
TEM Kansliapäällikkö, Timo Jaatinen
TEM TTM Kilpailu ja huoltovarmuus

VN/18947/2022-TEM-51

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: