

Asia: VN/18947/2022-SM-46

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

1.

Yleiset huomiot CER-direktiivin kansallisesta toteuttamistavasta, kuten esimerkiksi viranomaistoiminnan järjestämisestä ja valvontamallista

Yhteiskunnan kannalta kriittisestä infrastruktuurista ja palveluista vastaa-vat tyypillisesti myös yritykset. Tämä malli johtaa siihen, että kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvien kohteiden ja alueiden suojaaminen on ensisijaisesti vain niiden omistajien ja kohteissa toimivien vastuulla, kuten esimerkiksi tilanne on tällä hetkellä ydinlaitoksilla. Tosin poliisilain 9 luvun 8 §:n mukaan erittäin tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi taikka ihmisten suojaamiseksi voidaan sisäministeriön asetuksella rajoittaa liikkumista tai oleskelua turvattavassa tai suojattavassa kohteessa tai sen ympäristössä kohteesta aiheutuvan tai siihen kohdistuvan vaaran vuoksi taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuonti sinne. Kiellon tai rajoituksen rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Näitä rajoituksia onkin kohdistettu yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeän infrastruktuurin, kuten energiahuoltoon liittyvien kohteiden suojaamiseen.

Koska yritysten tai viranomaisten toimenpiteet eivät yksin riitä monisyisiin häiriöihin varautumisessa ja tilanteiden mukaisessa toiminnassa, TVO pitää tärkeänä, että CER-direktiivin toimeenpanon yhteydessä säädetään CER-direktiiviin perustuva yleislaki (HE-luonnos), jolla suojataan yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja parannetaan yhteiskunnan häiriönsietokykyä. Tämä on erityisen tärkeä aikana, jolloin Suomi varautuu erityisesti valtiollisiin uhkiin. TVO katsoo, että yhteiskunnan kannalta kriittiset toimijat on tunnistettava ja näitä toimijoita koskevat toimialasta riippumattomat yhteismitalliset yleiset vaatimukset kriisienkestävyysoimissa on määriteltävä lain tasolla.

TVO pitää perusteltuna, että HE-luonnos on osin lähtökohdiltaan ja periaatteiltaan erilainen kuin Suomen nykyinen varautumis- tai huoltovarmuusjärjestelmä. HE-luonnoksen mukaan CER-kriittinen toimijajoukko käsittäisi suppeamman joukon toimijoita kuin huoltovarmuus-kriittinen tai muuta kriittistä infrastruktuuria koskeva toimijoukko. CER-kriittiseksi toimijaksi määrittäminen perustuisi aina riskiarviioon.

HE-luonnoksen tarkoituksena on parantaa valtakunnallista tilannekuvaa ja kasvattaa yhteiskunnan resilienssiä kriittisen infrastruktuurin kohdalla. Jotta edellä mainittu tarkoitus toteutuisi ja, jotta kriisienkestävyystoimien kustannustehokkuus ja vaikuttavuus varmistetaan, TVO katsoo, että kokonaisuuden hallinta ja keskinäiset riippuvuussuhteet on arvioitava lakiesityksen valmistelussa huolellisesti. Tämän takia jo olemassa olevat eri toimialojen parhaat toimintatavat on tunnistettava ja implementoitava osaksi CER-direktiivin mukaisia menettelytapoja sen sijaan, että luotaisiin kokonaan uusia toimintatapoja. Erityisesti ydinvoimayhtiöissä, joiden omistama kriittinen infrastruktuuri täyttää CER-direktiivin mukaisen määritelmän kriittisestä infrastruktuurista ja kriittisestä toimijasta, jatkuvuuden- ja turvallisuudenhallinnan menettelyt ovat jo nyt vahvat ja niitä kehitetään määrätietoisesti.

HE-luonnoksessa todetaan, että elinkeinoelämä suojaa omistuksessaan olevaa kriittistä infrastruktuuria liiketoimintalähtöisesti, jolloin liiketoimintalähtöinen riskientarkastelu voi johtaa siihen, että yhteiskunnan toimintavarmuuteen kohdistuvat riskit voivat jäädä joiltain osin tunnistamatta. Vaikka tämä joissakin tilanteissa voinee pitää paikkaansa, sen ei kuitenkaan pitäisi poissulkea sitä, että HE-luonnoksen mukaiset uudet velvoitteet tukeutuisivat jo olemassa olevaan, normaaliin liiketoimintaan kuuluvaan jatkuvuus-suunnitteluun ja riskienhallintaan.

2.

Soveltamisalaa koskevat huomiot, kuten esimerkiksi kriittisen toimijan määrittäminen ja kriteeristön kattavuus

-

3.

Vaikutustenarviointia koskevat huomiot, kuten esimerkiksi yhteiskunnalliset vaikutukset, taloudelliset vaikutukset yrityksille, hallinnollinen taakka ja muut kustannukset sekä vaikutukset yritysten toimintaan

HE-luonnoksen mukaisten uusien velvoitteiden täytäntöönpano voi arvion mukaan lisätä kriittisiksi toimijoiksi määriteltyjen toimijoiden kustannuksia velvoitteiden noudattamisen takia. CER-direktiivin 10 artiklassa edellytetään jäsenvaltioita tukemaan kriittisiä toimijoita häiriönsietokyvyn parantamiseksi (esimerkiksi harjoitukset, neuvonta, koulutus ja rahoitus). HE-luonnoksessa tuen antaminen ei kuitenkaan näy. Sen takia HE-luonnoksessa tulisi säätää kriittisiksi toimijoiksi määritettäville annettavasta tuesta uusien CER-direktiiviin perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Vaikuttaa siltä, että HE-luonnoksessa taloudelliset vaikutukset kriittisiksi toimijoiksi määritettäville yrityksille on tekemättä. Koska lakiesitys kohdistuu myös yksityisiin toimijoihin, tulisi varautumista koskevan sääntelyn (esimerkiksi CER ja NIS2) yhteisvaikutukset yrityksille tunnistaa ja niiden vaikutukset arvioida tarkkaan. Mikäli lakiesityksestä aiheutuvat kustannukset siirtyvät merkittävältä osin elinkeinoelämän toimijoiden maksettavaksi, heikentää tämä suomalaisten yritysten kilpailukykyä.

4.

Valvontaa koskevat huomiot

-

5.

Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot

-

6.

Miten arvioitte turvallisuusselvityslakia koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?

-

7.

Miten arvioitte satamien turvallisuusselvityksiä koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia esityksellä olisi? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?

-

8.

CER-yleislain 28 §:ään liittyen, miten arvioitte säännöseldotuksia, jotka koskevat muiden EU-jäsenvaltioiden rikosrekisteritietojen käyttämistä kriittisen toimijan työntekijästä tehtävässä turvallisuusselvityksessä (1. lakiesityksen 28§ sekä 3. ja 4. lakiesitys)?

-

9.

Muut huomiot

-

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on Lausuntopalvelu.fi-sivustolla julkaissut lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.

Lausuntopyyntö johdosta Teollisuuden Voima Oyj (TVO) lausuu seuraavaa:

1 Yleistä

Yhteiskunnan kannalta kriittisestä infrastruktuurista ja palveluista vastaa-vat tyypillisesti myös yritykset. Tämä malli johtaa siihen, että kriittiseen infrastruktuuriin kuuluvien kohteiden ja alueiden suojaaminen on ensisijaisesti vain niiden omistajien ja kohteissa toimivien vastuulla, kuten esimerkiksi tilanne on tällä hetkellä ydinlaitoksilla. Tosin poliisilain 9 luvun 8 §:n mukaan erittäin tärkeän toiminnan tai omaisuuden turvaamiseksi taikka ihmisten suojaamiseksi voidaan sisäministeriön asetuksella rajoittaa liikkumista tai oleskelua turvattavassa tai suojattavassa kohteessa tai sen ympäristössä kohteesta aiheutuvan tai siihen kohdistuvan vaaran vuoksi taikka kieltää turvallisuutta vaarantavien esineiden tai aineiden tuonti sinne. Kiellon tai rajoituksen rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Näitä rajoituksia onkin kohdistettu yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeän infrastruktuurin, kuten energiahuoltoon liittyvien kohteiden suojaamiseen.

Koska yritysten tai viranomaisten toimenpiteet eivät yksin riitä monisyisiin häiriöihin varautumisessa ja tilanteiden mukaisessa toiminnassa, TVO pitää tärkeänä, että CER-direktiivin toimeenpanon yhteydessä säädetään CER-direktiiviin perustuva yleislaki (HE-luonnos), jolla suojataan yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria ja parannetaan yhteiskunnan häiriönsietokykyä. Tämä on erityisen tärkeä aikana, jolloin Suomi varautuu erityisesti valtiollisiin uhkiiin. TVO katsoo, että yhteiskunnan kannalta kriittiset toimijat on tunnistettava ja näitä toimijoita koskevat toimialasta riippumattomat yhteismitalliset yleiset vaatimukset kriisienkestävyystoimissa on määriteltävä lain tasolla.

TVO pitää perusteltuna, että HE-luonnos on osin lähtökohdiltaan ja periaatteiltaan erilainen kuin Suomen nykyinen varautumis- tai huoltovarmuusjärjestelmä. HE-luonnoksen mukaan CER-kriittinen toimijajoukko käsittäisi suppeamman joukon toimijoita kuin huoltovarmuuskriittinen tai muuta kriittistä infrastruktuuria koskeva toimijoukko. CER-kriittiseksi toimijaksi määrittäminen perustuisi aina riskiarvioon.

HE-luonnoksen tarkoituksena on parantaa valtakunnallista tilannekuvaa ja kasvattaa yhteiskunnan resilienssiä kriittisen infrastruktuurin kohdalla. Jotta edellä mainittu tarkoitus toteutuisi ja, jotta kriisienkestävyystoimien kustannustehokkuus ja vaikuttavuus varmistetaan, TVO katsoo, että kokonaisuuden hallinta ja keskinäiset riippuvuussuhteet on arvioitava lakiesityksen valmistelussa huolellisesti. Tämän takia jo olemassa olevat eri toimialojen parhaat toimintatavat on tunnistettava ja implementoitava osaksi CER-direktiivin mukaisia menettelytapoja sen sijaan, että luotaisiin kokonaan uusia toimintatapoja. Erityisesti ydinvoimayhtiöissä, joiden omistama kriittinen infrastruktuuri täyttää CER-direktiivin mukaisen määritelmän kriittisestä infrastruktuurista ja kriittisestä toimijasta, jatkuvuuden- ja turvallisuudenhallinnan menettelyt ovat jo nyt vahvat ja niitä kehitetään määrätietoisesti.

HE-luonnoksessa todetaan, että elinkeinoelämä suojaa omistuksessaan olevaa kriittistä infrastruktuuria liiketoimintalähtöisesti, jolloin liiketoimintalähtöinen riskientarkastelu voi johtaa

siihen, että yhteiskunnan toimintavarmuuteen kohdistuvat riskit voivat jäädä joiltain osin tunnistamatta. Vaikka tämä joissakin tilanteissa voinee pitää paikkaansa, sen ei kuitenkaan pitäisi poissulkea sitä, että HE-luonnoksen mukaiset uudet velvoitteet tukeutuisivat jo olemassa olevaan, normaaliin liiketoimintaan kuuluvaan jatkuvuussuunnitteluun ja riskienhallintaan.

2 Lakiesityksestä aiheutuvat kustannukset

HE-luonnoksen mukaisten uusien velvoitteiden täytäntöönpano voi arvion mukaan lisätä kriittisiksi toimijoiksi määriteltyjen toimijoiden kustannuksia velvoitteiden noudattamisen takia. CER-direktiivin 10 artiklassa edellytetään jäsenvaltioita tukemaan kriittisiä toimijoita häiriönsietokyvyn parantamiseksi (esimerkiksi harjoitukset, neuvonta, koulutus ja rahoitus). HE-luonnoksessa tuen antaminen ei kuitenkaan näy. Sen takia HE-luonnoksessa tulisi säätää kriittisiksi toimijoiksi määritettäville annettavasta tuesta uusien CER-direktiiviin perustuvien velvoitteiden täyttämiseksi.

Vaikuttaa siltä, että HE-luonnoksessa taloudelliset vaikutukset kriittisiksi toimijoiksi määritettäville yrityksille on tekemättä. Koska lakiesitys kohdistuu myös yksityisiin toimijoihin, tulisi varautumista koskevan sääntelyn (esimerkiksi CER ja NIS2) yhteisvaikutukset yrityksille tunnistaa ja niiden vaikutukset arvioida tarkkaan. Mikäli lakiesityksestä aiheutuvat kustannukset siirtyvät merkittävältä osin elinkeinoelämän toimijoiden maksettavaksi, heikentää tämä suomalaisten yritysten kilpailukykyä.

3 Suhde muuhun lainsäädäntöön (3 §)

Lakiesityksen mukaan, jos Euroopan unionin säädöksissä edellytetään alakohtaisesti kriittisten toimijoiden toteuttavan toimenpiteitä häiriönsietokyvyn parantamiseksi ja vaatimukset ovat tässä laissa säädettyjä velvoitteita vastaavia, kriittiseen toimijaan ei sovellettaisi tätä lakia. Tämä koskisi myös valvontaa koskevia säännöksiä. Lakiesityksen perusteluissa ei kuitenkaan esitetä esimerkkejä, jolloin tätä lakia ei sovellettaisi toisen säännöksen perusteella. Esimerkiksi Euroopan unionin ydinenergiakäyttöä koskevissa säädöksissä on häiriönsietokykyyn liittyviä vaatimuksia. TVO esittää, että HE-luonnokseen lisätään perusteluja tältä osin.

4 Kriittisten toimijoiden tunnistaminen ja määrittäminen (11-14 §)

TVO pitää perusteltuna HE-luonnoksen lähtökohtaa, jonka mukaan kriittisellä alalla toimijaa ei välttämättä olisi CER-direktiivin mukaisen kriteeristön kautta määriteltävä kriittiseksi toimijaksi. Määrittäminen perustuisi aina vastuuministeriön tekemään riskiarvioon.

Lakiesityksen mukaan kriittiset toimijat tunnistettaisiin kunkin vastuuministeriön toimesta. Koska kriittistä toimijaa koskevalla päätöksellä on vaikutusta toimijan asemaan suhteessa samalla markkinalla toimiviin muihin yrityksiin, TVO esittää, että myös tahot, jotka katsovat täyttävänsä kriittiselle toimijalle asetut kriteerit, voisivat halutessaan ehdottaa vastuuministeriölle tulla määritellyksi kriittiseksi toimijaksi.

TVO esittää, että ennen ministeriön tekemää hallintopäätöstä, lakiesityksessä esitettyjen lausunnonantajien lisäksi myös asianosaiselta taholta, jota oltaisiin määrittelemässä kriittiseksi toimijaksi, pyydetäisiin lausunto, samoin kuin lakiesityksessä valvovaksi tahoksi nimetyltä viranomaiselta.

5 Kriittisten toimijoiden suorittama riskiarviointi (15 §)

Lakiesityksen mukaan kriittiseksi toimijaksi nimetyn olisi suoritettava riskiarviointi tarvittaessa ja vähintään neljän vuoden välein. Riskien arvioinnin edellytysten parantamiseen olisi syytä kiinnittää huomiota. Laadukkaan uhkaperusteisen riskiarvion tekemiseksi olisi kriittisille toimijoille eduksi saada yhdenmukainen uhkakuva, jonka perusteella riskit tunnistetaan ja jota vasten riskiarviota tehdään. Tämä mahdollistaa tasavertaisen arvioinnin ja vähentää subjektiivisia arvioita uhkien ja riskien laadusta, tasosta ja laajuudesta. Yhteisen uhkakuvan sijaan olisi myös mahdollista asettaa vaatimuksia kriittisyysluokitukseen perustuen esim. Kansalliseen turvallisuusauditointikriteeristöön (KATAKRI) viitaten.

Laissa asetettavalle toimivaltaiselle viranomaiselle eli sisäasiainministeriölle tulisi antaa tehtäväksi konkreettisten suojaustavoitteiden määrittely. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi aiemmin mainitun uhkakuvan avulla. Uhka, tai määritellyt suojaustavoitteet huomioiden tulisi vastaavasti mahdollistaa vastatoimet (esim. UAS-toiminta, muut toimivaltuudet; vrt. Ydinergialain mukainen turvahenkilön tai Ruotsissa skyddsvaktin toimivaltuudet).

Resilienssivaatimuksia asettaessa tulisi määritellä hyväksyttävä taso. Asettaako toimivaltainen viranomainen konkreettisempia vaatimuksia resilienssin suhteen? Esim. miten toimijan tulee pystyä vaikuttamaan tarkoituksellisesti aiheutettuun uhkaan ja millä tasolla?

On siis huomioitava se, että suorituskyvyn parantaminen edellyttää aina vaikutusmahdollisuuksien parantamista. Esimerkiksi turvallisuusselvityksen mahdollistaminen sellaisillekin toimialoille, joilla se ei ole vielä mahdollista, on ilman muuta hyvä lisäys, mutta turvallisuus selvitys ei ole itsessään varsinainen turvajärjestely.

6 Valvontaviranomaiset, valvontatoimet ja viranomaisten välinen yhteistyö (20-23, 27 §)

Lakiesityksessä energiatoimialan valvovaksi viranomaiseksi oltaisiin nimeämässä Energiavirastoa, jota TVO pitää perusteltuna. Koska myös Säteilyturvakeskus tekee ydinenergian käyttöön liittyvää valvontaa, lakiesityksessä olisi viranomaistoiminnan tehokkuuden parantamiseksi, hyvä poistaa eri viranomaistoiminnan päällekkäisyydet.

Myllymaa Samu

Teollisuuden Voima OYJ - Ulla-Maija Moisio lakiasiainjohtaja, Veli-Pekka

Nurmi turvallisuusjohtaja