

## Lausunto

5.3.2024

VN/18947/2022  
VN/18947/2022-OM-60

Sisäministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta (nk. CER –direktiivi). Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta**

1.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jolla eri sektoreiden toimijoita voidaan katsoa kriittisiksi toimijoiksi. Kriittisille toimijoille esitetään eräitä häiriönsietokykyyn liittyviä velvollisuuksia ja erälle valvontaviranomaisille esitetään toimivaltuuksia valvoa kriittisiä toimijoita.

Lain 1 §:n nojalla viranomaiset kuuluvat lähtökohtaisesti lain soveltamisalaan, eli ne voidaan erillisellä ministeriön päätöksellä määritellä kriittisiksi toimijoiksi. Lain 2 §:n mukaan lakia ei kuitenkaan sovelleta viranomaistoimintaan maanpuolustuksen, kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden aloilla mukaan lukien rikosten ennalta estäminen, rikosten tutkinta, syyteharkintaan saattamisen toteuttaminen tai syytteeseen pano. Perustelutekstissä tällaisiksi viranomaisiksi on mainittu muun muassa poliisi ja syyttäjä.

Oikeusministeriö pitää epäselvänä, onko rangaistusten täytäntöönpano tai tutkintavankeuden toimeenpano rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sekä Oikeusrekisterikeskuksella että Rikosseuraamuslaitoksella on rangaistusten täytäntöönpanotehtäviä ja Rikosseuraamuslaitoksella myös tutkintavankeuden toimeenpanotehtäviä. Rikosseuraamuslaitoksen tehtäviin kuuluu myös vankeusaikaisen rikollisuuden ennalta estäminen. Ehdotuksen perusteella on epäselvää, kuuluvatko tällaiset viranomaistehtävät lain soveltamisalaan. Esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen voidaan katsoa koskevan ainakin Rikosseuraamuslaitosta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan lain jatkovalmistelussa tulisi selventää sääntelyä siten, että lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaistehtävät olisi yksiselitteisesti määriteltävä. Yksiselitteisintä voisi olla sellainen sääntely, jossa soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaiset luettelaisiin laissa.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että laissa esitettyjen valvontaviranomaisten valvontatoimivaltuudet eivät lähtökohtaisesti kata rangaistusten täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa. Esitysluonnoksen perusteella jääkin epäselväksi, millainen valvontarooli kyseisillä viranomaisilla voisi olla suhteessa Oikeusrekisterikeskukseen ja Rikosseuraamuslaitokseen.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

CER –direktiivin 1 artiklan soveltamisalan rajausta koskevan säännöksen perusteella lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin 2 §:ssä eduskunta, Suomen Pankki ja tuomioistuimet. Koska direktiivi antaa kansallista liikkumavaraa lainvalvonnan osalta, oikeusministeriö pitää aiheellisena sitä, että myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin rajaamista lain soveltamisalan ulkopuolelle tarkasteltaisiin jatkovalmistelussa. Myös tasavallan presidentin kanslian rajaamista lain soveltamisalan ulkopuolelle tulisi tarkastella, koska tasavallan presidentin kanslia edustaa yhtä ylimmistä valtioelimitystä ja on samalla myös keskeinen kansallisen turvallisuuden toimija.

Oikeusministeriön mielestä lain soveltamisalaan tulisi kiinnittää muutoinkin erityistä huomiota, kun soveltamisala on toisaalta organisatorinen ja toisaalta määrittänyt asioiden mukaan. Myös 2 §:n soveltamisalapoikkeus on pykälätasolla epäselvä: voiko tarkoittaa, että ei sovelleta organisatorisesti, mutta asiallisesti kyllä? Ehdotetussa 2 §:ssä ovat sekaisin asialliset ja organisatoriset soveltamisalarajaukset, mikä vaikeuttaa merkittävästi ymmärtämistä. Soveltamisalaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska lailla muodostettaisiin erinäisiä velvoitteita ja sanktioita toimijoille (legaliteettiperiaate).

2.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan, ”Jos Euroopan unionin säädöksissä edellytetään alakohtaisesti kriittisten toimijoiden toteuttavan toimenpiteitä häiriönsietokyvyn parantamiseksi ja vaatimukset ovat tässä laissa säädettyjä velvoitteita vastaavia, kriittiseen toimijaan ei sovelleta tätä lakia.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota säännöksen kirjoitustapaan. Yleensä kun katsotaan, että jotain toista säädöstä tulisi soveltaa käsillä olevan säädöksen sijasta, säännös kirjoitetaan muotoon ”sovelletaan niitä tämän lain sijasta”. Huomioitavaa sinänsä on, että EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla EU-säädös on etusijalla kansalliseen säädökseen nähden.

3.

Lain 5 §:n 3 momentin 7 kohdassa säädettäisiin, että strategiaan olisi sisällytettävä toimintapuitteet CER ja NIS 2 –direktiivien toimivaltaisten viranomaisten väliselle koordinoinnille kyberturvallisuusriskejä, kyberuhkia ja kyberturvallisuuspoikkeamia koskevaa tiedonvaihtoa ja valvontatehtävää varten. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 84) ei avata tarkemmin, mitä ”toimintapuitteilla” tarkoitetaan. Lisäksi strategiaan tulee sisältyä mm. kuvaus kriittisten toimijoiden määrittämisprosessista ja luettelo täytäntöönpanoon osallistuvista viranomaisista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälässä tarkoitetulla valtioneuvoston periaate- tai muuna päätöksenä hyväksyttävällä strategia-asia-kirjalla ei voida perustaa viranomaisille toimivaltaa tai säätää lakisääteisissä tehtävissä noudatettavaa menettelyä, saati toimijoiden velvollisuuksista. Perusteluissa olisi aiheellista täsmentää, mitä toimintapuitteilla ao. kohdassa tarkoitetaan. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä täsmentämään 5 §:n muotoilua edellä todettu huomioiden.

4.

Lain 7 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriön olisi CER –direktiivin johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi kuultava Euroopan unionin jäsenvaltioita tiettyjen momentissa mainittujen kriittisten toimijoiden osalta. Säännöksellä täytäntöönpantaisiin direktiivin 11 artikla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen perusteella sisäministeriön tulisi kuulla Euroopan unionin *jäsenvaltioita*. Esityksen jatkovalmistelussa lienee mahdollista tarkistaa, voisiko viittausta tarkentaa esimerkiksi siten, että puhuttaisiin velvollisuudesta kuulla *jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia*.

5.

Lain 10 §:n mukaan ”Valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetussa laissa (300/2017) säädetään 17 §:ssä tarkoitetun poikkeaman ilmoittamisesta komissiolle sisäministeriön ilmoituksen mukaisesti, kun poikkeamalla on tai voi olla merkittävä vaikutus keskeisten palvelujen tarjonnan jatkuvuuteen vähintään kuudelle tai useammalle Euroopan unionin jäsenvaltiolle tai vähintään kuudessa tai useammassa jäsenvaltiossa.” Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos ei sisällä ehdotusta valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain muuttamisesta, eikä esitysluonnoksessa muutoinkaan ilmene, että ko. lain muuttamisesta oltaisiin antamassa hallituksen esitystä. Oikeusministeriö toteaa, että vaikka 10 § ilmeisesti on tarkoitukseltaan informatiiviseksi tarkoitettu säännös, valtioneuvoston tilannekeskuksesta annettuun lakiin tältä osin tehtävät muutokset olisi saatettava voimaan niin, ettei nyt lausuttavassa laissa oleva viittaus siihen ole virheellinen lain tullessa voimaan.

6.

Lain 11 §:ssä käytettäisiin termejä yksityinen yhteisö ja julkinen yhteisö kriittisen toimijan määrittämiseen. Esityksessä ei avata, mitä näillä tarkoitettaisiin. Epäselväksi jää, miksi säännöksessä ei riitä termin ”toimija” käyttäminen. Lisäksi säännökseen omaksuttu passiivimuotoilu (”voidaan määrittää”) tekee säännöksestä vaikeammin ymmärrettävän.

7.

Lain 14 §:n 1 momentin mukaan kriittisen toimijan määrittämistä koskevan asian ratkaisisi se ministeriö, jonka toimialaan käsiteltävä toimija kuuluu. Päätös olisi voimassa enintään neljä vuotta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, voiko käytännössä realisoitua tilanne, jossa jokin kriittinen toimija on kriittinen toimija kahdella tai useammalla sellaisella toimialalla, jotka kuuluvat eri ministeriöiden vastuulle. Tulisiko tällöin siis säännellä myös siitä, miten ratkaistaan toimivaltainen ministeriö tai toimivallan jako tilanteessa, jossa kriittinen toimija on kriittinen toimija kahdella tai useammalla toimialalla, jotka ovat eri ministeriöiden vastuulla (ilman että joudutaan soveltamaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 10 §:ää)?

Lain 14 §:n 3 momentin mukaan toimivaltaisen ministeriön päätettäväksi kuuluva asia olisi yksittäistapauksessa siirrettävä valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Toimivaltainen ministeriö ilmoittaisi päätöksestä kriittiselle toimijalle yhden kuukauden kuluessa.

Huomattavaa on, että valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 14 §:n 1 momentin mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Kun valtioneuvostosta annetussa laissa on jo säädetty asian siirrosta valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, oikeusministeriö pitää lausuttavana olevaa 14 §:n 3 momentin sääntelyä tarpeettomana ja esittää sen poistamista lakiehdotuksesta.

Myös säännös, jonka mukaan toimivaltainen ministeriö ilmoittaisi päätöksestä (omasta ja/tai valtioneuvoston?) kriittiselle toimijalle yhden kuukauden kuluessa vaikuttaa turhalta ja harhaanjohtavalta, koska kyse on hallintopäätöksestä, jonka tiedoksiannosta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Lain 14 §:n 4 momentissa olisi säännös, jonka mukaan komission ilmoitettua siitä, että kriittistä toimijaa pidetään Euroopan kannalta erityisen merkittävänä kriittisenä toimijana, olisi sisäministeriön toimittava tieto komission päätöksestä ja siihen liittyvistä velvoitteista kriittiselle toimijalle viivytyksettä. Säännöksellä toimeenpantaisiin direktiivin 17 artiklan 3 kohtaa. Perustelujen (s. 90) perusteella olisi kyse komission tekemästä päätöksestä, jonka kansallisesta tiedoksiannosta huolehtisi sisäministeriö. Epäselväksi jää, olisiko asianomaisella kriittisellä toimijalla muutoksenhakuoikeutta komission päätökseen, kun päätös kuitenkin tarkoittaisi toimijalle direktiivin mukaisia velvoitteita. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että mainittua oikeusturvakysymystä selvitetään esityksen jatkovalmistelussa.

8.

Lain 15 §:ssä säädettäisiin kriittisen toimijan suorittamasta riskiarvioinnista. Pykälän säännöksillä täytäntöönpantaisiin CER –direktiivin 12 artikla.

Pykälän 1 momentin mukaan kriittisen toimijan olisi suoritettava riskiarviointi tarvittaessa ja vähintään neljän vuoden välein. Riskiarviointia laadittaessa olisi otettava huomioon kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallinen riskiarvio ja muita riskiarvioinnin kannalta merkittäviä tietolähteitä. Pykälän 2 momentin mukaan kriittisen toimijan riskiarvioinnissa olisi otettava huomioon kaikki merkitykselliset luonnon ja ihmisen aiheuttamat riskit, jotka voivat johtaa poikkeamaan. Tällöin otettaisiin huomioon toimialojen tai rajat ylittävät riskit, onnettomuudet, luonnonkatastrofit, kansanterveydelliset hätätilanteet, hybridiuhat ja muut uhat sekä muut toimivaltaisen ministeriön määrittämät uhat. Pykälän 3 momentin mukaan riskiarvioinnissa olisi otettava huomioon, missä määrin muut toimialat ovat riippuvaisia kriittisen toimijan tarjoamasta keskeisestä palvelusta.

Oikeusministeriö toteaa, että 15 §:ään kirjatut kriittisen toimijan riskiarviointivelvoitteet vastaavat pääosin direktiivin 12 artiklan vaatimuksia. Huomattavaa on, että kriittiselle toimijalle asetettava riskiarviointivelvoite vaikuttaa suhteellisen raskaalta ja edellyttää arviointia useiden erilaisten muuttujien perusteella. Kriittisen toimijan voikin olla vaikea pelkästään lain perusteella päätellä sitä, miten erilaisia tekijöitä ja muuttujia pitää kuvata ja arvioida riskiarvioinnissa, sekä miten se pääsee käsiksi kulloinkin tarvittavaan tietoon (esim. toimivaltaisen ministeriön määrittämät uhat). Esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko kansallisen liikkumavaran puitteissa sääntelyä saada kirjoitettua nykyistä tarkempaan muotoon, jotta se olisi ymmärrettävämpää ja yksityiskohtaisempaa myös velvoitetujen tahojen kannalta.

Pykälän 4 momentissa on säännös, jonka mukaan valvontaviranomainen voisi vahvistaa, että kriittisen toimijan [muussa yhteydessä] suorittama riskiarviointi täyttää kokonaan tai osittain tässä pykälässä säädetyn velvoitteen. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko vahvistamisella nimenomaisen hallintopäätöksen tekemistä. Ilmeisesti muun riskiarviointiasiakirjan käyttäminen 15

§:n 1-3 momenteissa edellytetyn sijasta vaatisi sitä, että kriittinen toimija nimenomaisesti hakisi korvaavan asiakirjan käyttöä ja valvontaviranomainen käsittelisi tällaisen hakemuksen hallintolain mukaisesti ja tekisi asiassa hallintopäätöksen. Hallintomenettelyllisesti sääntely vaikuttaisi tarvitsevan täsmentämistä, kuten esim. "Jos vastaavan kaltaista tarkoitusta varten laaditaan muu riskiarvio tai asiakirja, kriittinen toimija voi käyttää kyseistä arviointia tai asiakirjaa riskiarviointivaatimuksen täyttämiseksi, jos valvontaviranomainen hyväksyy kriittisen toimijan hakemuksen päätöksellään. Päätöksessään valvontaviranomainen voi vahvistaa, että kriittisen toimijan suorittama riskiarviointi täyttää kokonaan tai osittain tässä pykälässä säädetyn velvoitteen."

Lakiehdotuksen 30 §:ssä on säännös, jonka mukaan lain voimaantullessa 15 §:ssä säädetty kriittisen toimijan riskiarviointi suoritetaan ensimmäisen kerran yhdeksän kuukauden kuluessa siitä, kun vastaanottaja on saanut tiedon 14 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä. Säännöksen sanamuotoa olisi perusteltua täsmentää siten, että kyse on nimenomaisesti toimijan velvoitteesta: "Tämän lain voimaantullessa 15 §:ssä säädetty kriittisen toimijan riskiarviointi tulee kriittiseksi toimijaksi määritetyn toimesta suorittaa ensimmäisen kerran yhdeksän kuukauden kuluessa siitä, kun vastaanottaja on saanut tiedon 14 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä."

9.

Lain 16 §:n 1 momentin mukaan kriittisen toimijan olisi toteutettava häiriönsietokykyä varmistamiseksi asianmukaisia ja oikeasuhteisia teknisiä, turvallisuuteen liittyviä ja organisatorisia toimenpiteitä, jotka perustuvat 15 §:ssä säädettyyn riskiarviointiin ja muihin asiaan kuuluviin tietoihin. Tässä tarkoituksessa kriittisen toimijan olisi laadittava asianmukaisia ja oikeasuhteisia teknisiä, turvallisuuteen liittyviä ja organisatorisia toimenpiteitä sisältävä suunnitelma häiriönsietokyvyn varmistamiseksi. Sääntelyllä täytäntöönpanotavaksi CER –direktiivin 13 artiklaa.

Vaikka sääntelyllä täytäntöönpanotavaksi suoraan direktiivissä olevaa sääntelyä, oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kriittiselle toimijalle asetettavat velvoitteet vaikuttavat osin hyvin tulkinnanvaraisilta. Sääntelyn perusteella kriittisen toimijan tulisi pitkälti itse päätellä, mitkä ovat asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä. Vaatimus sääntelyn tarkkuudesta on merkittävä myös ehdotettujen lainsäädännön rikkomisen johdosta määrättävien seuraamusmaksujen kannalta. Esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua selvittää, voitaisiinko kansallisen liikkumavaran puitteissa sääntelyä saada kirjoitettua nykyistä tarkempaan muotoon, jotta se olisi ymmärrettävämpää ja yksityiskohtaisempaa myös velvoitettujen tahojen kannalta.

Lain 16 §:n 3 momentin säännösten osalta oikeusministeriö viittaa edellä 15 §:n 4 momentista lausumaansa (sääntelyn hallintomenettelyllinen täsmentäminen).

Lain 16 §:n 4 momentin mukaan kriittisen toimijan olisi nimettävä yhteyspiste, jonka kautta tiedonkulku järjestetään. Säännöstä ei esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa perustella ollenkaan. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että sääntelyä yhteyspisteen nimeämisestä tulee täydentää, jotta olisi säännösperusteisesti selkeää, mitä yhteyspisteellä käytännössä tarkoitetaan (esim. onko kriittisen toimijan palveluksessa oleva henkilö?; onko päivystysluonteinen toiminto?) ja minkälaisilla menetelmillä tiedon välittäminen pitäisi hoitaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotuksessa vaikuttaisi olevan säänneltyä siitä, minkä ajan kuluessa kriittiseksi toimijaksi hallintopäätöksellä määritetyn toimijan tulisi laatia 16 §:ssä tarkoitettu häiriönsietokykyä koskeva suunnitelma. Toimijan kannalta voi pitää ensiarvoisen tärkeänä tietää, minkälaisien määräaikaisten puitteissa sen tulee toteuttaa velvoitteita, ja perusteet tälle tulisi ilmetä säännösperusteisesti laista.

10.

Lain 18 §:n 3 momentin mukaan kriittisen toimijan olisi toimitettava valvojan viranomaisen pyynnöstä lisätietoja. Oikeusministeriön mielestä säännöstä on aiheellista täydentää siten, että toimitettavat tiedot liittyvät nimenomaisesti havaittuun poikkeamaan, esim.: "Kriittisen toimijan on toimitettava valvojan viranomaisen pyynnöstä lisätietoja, jotka liittyvät havaittuun poikkeamaan."

11.

Lain 19 §:n 3 momentin mukaan, jos poikkeamalla olisi tai voisi olla merkittävä vaikutus kriittisiin toimijoihin ja keskeisten palvelujen tarjonnan jatkuvuuteen yhdelle tai useammalle Euroopan unionin jäsenvaltiolle tai jos poikkeamalla olisi tai voisi olla merkittävä vaikutus keskeisten palvelujen tarjonnan jatkuvuuteen vähintään kuudelle Euroopan unionin jäsenvaltiolle tai vähintään kuudessa jäsenvaltiossa, asiasta olisi saatujen tietojen perusteella ilmoitettava 9 §:n 1 momentin 2 kohdan tai 10 §:n mukaan.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata sitä, millä perusteella ilmoittamisen tulisi tapahtua 9 §:n perusteella ja milloin 10 §:n mukaan. Lisäksi on huomioitava, että 10 § vaikuttaa olevan luonteeltaan informatiivinen, siinä viitataan lakiin valtioneuvoston tilannekeskuksesta. Nähtävästi poikkeaman merkittävyydellä olisi ilmoitustavan kannalta merkitystä, jolloin 9 §:n soveltuvuus on kyseenalaisempi, kun siinä ei edellytetä poikkeaman merkittävyyttä. Merkittävyyteen viitataan 10 §:ssä.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sääntelyä ja sitä koskevia perusteluja arvioidaan ja tarkistetaan esityksen jatkovalmistelussa. Esityksessä olisi aiheellista myös selvittää CER –direktiivissä tarkoitettua ja NIS 2 –direktiivissä tarkoitettua poikkeamailmoituksen suhtautumista toisiinsa.

12.

Lain 20 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisista, jotka valvoisivat 15 §:ssä ja 16 §:ssä säädettyjen velvoitteiden toteuttamista. Valvontaviranomaisia olisi kaikkiaan kahdeksan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valvontaviranomaisten valvonnan kohdistuminen on yksityiskohtaisemmin todettu Energiaviraston, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen, Turvallisuus- ja kemikaaliviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä aluehallintovirastojen osalta, kun taas Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Liikenne- ja viestintäviraston ja Ruokaviraston osalta mainitaan pelkästään viraston nimi. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että kolmen viimeksi mainitun osalta sääntelyä tarkennetaan siten, että säännösperusteisesti on selkeää se, mihin toimijoihin valvontaviranomaisen valvonta liittyy. Oikeusministeriö pitää tärkeänä myös sitä, että pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 93-94) käydään kunkin viranomaisen osalta yksityiskohtaisesti läpi, mitä kunkin viranomaisen on tarkoitus valvoa.

Esitysluonnoksessa (s. 76) todetaan ehdotetun valvontamallin osalta, että ”Valvonnan osalta osaamisen kannalta parhaaksi vaihtoehdoksi katsottiin, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella toimivaltaiset viranomaiset sektoreilla valvoisivat CER-direktiivin velvoitteiden noudattamista. Valvonnan hajauttaminen usealle viranomaiselle voi johtaa epätasaiseen valvonnan resursointiin eri sektoreilla. Ongelmia voi myös ilmetä toimialojen rajapinnoissa ja valvontatoimien yhdenmukaisessa järjestämisessä.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksen jatkovalmistelussa olisi perusteltua vielä tarkentaa sitä, minkä vuoksi häiriönsietokyvyn keskitettyä ja horisontaalista valvontaa ei nähdä toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona, varsinkin kun esitysluonnoksessa nyt nostetaan esiin valvonnan resursointiin liittyvät epävarmuudet, valvonnan rajapinnat, sekä valvontatoimien yhdenmukaisuus.

Perustuslain näkökulmasta keskeistä on, että viranomaisen toimivalta perustuu lakiin ja toimivaltaisesta viranomaisesta ei ole epäselvyyttä. Viranomaisten toimivaltajärjestelyt eivät myöskään saa vaarantaa oikeusturvaa eikä hyvää hallintoa. Tämä merkitsee mm. sitä, että valvottaville tulee olla selvää, mikä viranomainen kulloinkin on toimivaltainen. Oikeusturvan osalta merkityksellistä on, että valvonnan hajautuessa ehdotetulla tavalla hyvin monelle eri viranomaiselle, lain valvontaan liittyvät soveltamiskäytännöt saattavat eriytyä tavalla, joka asettaa oikeusturvan tasoa erisuhtaiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota valvontaviranomaisista käytettävien käsitteiden epätasallisuuteen. Lakiehdotuksessa käytetään esimerkiksi käsitteitä valvontaviranomainen, toimivaltainen valvontaviranomainen ja valvova viranomainen. Jatkovalmistelussa käytettävät käsitteet tulee tämentää. Toimivaltasääntelyn tulee olla niin selvää, että erikseen ei tarvitse tämentää, milloin toimivaltainen (vs. viranomainen ilman toimivaltaa) voi toimia.

13.

Lain 21 §:ssä säädettäisiin tarkastusoikeudesta. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voisi tarkastuksen yhteydessä käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Huomioitavaa on, ettei lakiluonnoksessa ole säännöksiä ulkopuolisen asiantuntijan kokemusta tai asiantuntemusta koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan muun muassa, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt (esim. PeVL 45/2020 vp, s. 4) huomiota siihen, ettei säädöstekstissä ole ehdotettu asetettavaksi ulkopuoliselle asiantuntijalle kokemusta tai asiantuntemusta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, ja edellyttänyt että sääntelyä on täydennettävä tältä osin, jolleivät sanotut vaatimukset jo seuraa muusta lainsäädännöstä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että ulkopuolisen asiantuntijan kokemuksesta ja/tai asiantuntemuksesta on laissa asianmukaiset säännökset.

14.

Lain 22 §:n 2 momentissa olisi säännös, jonka mukaan valvova viranomainen voisi asettaa päätöksen tehosteeksi uhkasakon tai teettämisuhan, joihin sovelletaan, mitä uhkasakkolaisissa (1113/1990) säädetään. Nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois (LAKO 12.7), jolloin säännöksen alkuosa riittää ("Valvova viranomainen voi asettaa päätöksen tehosteeksi uhkasakon tai teettämisuhan.").

15.

Lain 23 §:ssä säädettäisiin laiminlyöntimaksusta, joka olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus (hallinnollinen sanktio). Valvontaviranomainen voisi määrätä päätöksellään kriittisen toimijan maksamaan laiminlyöntimaksun, jos havaitulla puutteella olisi merkittävää vaikutusta yhteiskunnan keskeisten palvelujen tarjoamiseen. Laiminlyöntimaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Laiminlyöntimaksua ei voitaisi määrätä kriittiselle toimijalle, joka on valtion viranomainen. Laiminlyöntimaksun määrä olisi vähintään 2000 euroa ja enintään 20 000 euroa. Laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu ja toistuvuus sekä yhteiskunnallinen vaikutus. Laiminlyöntimaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos maksun määrääminen olisi kohtuutonta olosuhteet huomioon ottaen.

Pykälä ei täytä rangaistusluontoisilta hallinnollisilta seuraamusmaksuilta edellytettävää vaatimusta sääntelyn tarkkuudesta ja täsmällisyydestä, minkä vuoksi säännöstä on välttämätöntä korjata jatkovalmistelussa (ks. LAKO osio 12.10 Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet). Pykälässä ei ole tarkemmin yksilöity, minkä lain pykälien laiminlyönnistä laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä. Tällainen täsmennys on oikeusministeriön näkemyksen mukaan välttämätöntä tehdä, jotta sääntely täyttäisi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, sekä muutoin laillisuusperiaatteen vaatimukset. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Pelkkää yleistä viittausta "havaittuun puutteeseen" ei voida pitää riittävänä.

Luonnoksen mukaan laiminlyöntimaksua ei voitaisi määrätä kriittiselle toimijalle, joka on valtion viranomainen. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, s. 12). Esityksen jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkistaa säännöksen rajautumista "valtion viranomaiseen", paitsi kunnallisten viranomaisten kannalta, myös yleisemmin sen kannalta, että toimijoina on myös esim. valtion liikelaitoksia ja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tehtävät rajaukset tulisi myös tarkemmin perustella esityksen perusteluissa.

Laiminlyöntimaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon menettelyn laatu ja toistuvuus sekä yhteiskunnallinen vaikutus. Säännös vaikuttaa jättävän valvovalle viranomaiselle varsin paljon harkintavaltaa, varsinkin sen osalta mitä "yhteiskunnallisella vaikutuksella" voidaan kulloinkin ymmärtää tarkoitettavan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan "yhteiskunnallista vaikutusta" voi pitää laiminlyöntimaksun määräämisen perusteena hyvin epämääräisenä tekijänä ja on vaikea hahmottaa sen välitöntä yhteyttä sanktioituun tekoon. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että "yhteiskunnallinen vaikutus" sanktion suuruuden määräämistä määrittävänä seikkana jätetään pois sääntelystä.

Oikeusministeriö toteaa myös, että "menettelyn laatu" –kriteeriä olisi perusteltua täsmentää säännöksessä konkreettisempiin seikkoihin (kuten esim. laiminlyönnin kesto; toimijan mahdolliset aiemmat laiminlyönnit; tahallisuuden aste; toimenpiteet, jotka toimija on toteuttanut vahingon ehkäisemiseksi tai lieventämiseksi; toimijan halukkuus tehdä yhteistyötä valvovan viranomaisen kanssa).

Pykälän luettavuutta lisäisi, jos siinä säännellyt asiat jaettaisiin eri momentteihin. Tavanomaista hallinnollisten sanktioiden sääntelyssä sinänsä on, että esim. maksun määräämistä, maksun enimmäismäärää, sekä maksun määräämättä jättämistä ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset ovat omissa pykälissään.

Lakiluonnoksessa ei ole säännöksiä laiminlyöntimaksun määräämisoikeuden vanhentumisesta. Sanktioita koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on aina erikseen ratkaistava, minkä ajan kuluessa toimivaltaisella viranomaisella on mahdollisuus ryhtyä sanktion määräämisen edellyttämiin toimenpiteisiin. Vanhentumisajan pituutta on syytä arvioida erityisesti rikkomuksen vakavuuden ja sen määräämisen vaativien viranomaisen selvitysmahdollisuuksien kannalta. Lievistä rikkomuksista määrättävien euromääräisesti vähäisten seuraamusmaksujen kohdalla on perusteltua säätää lyhyehköstä, alle vuoden pituisesta vanhentumisajasta. Vakavammissa rikkomuksissa, joissa sanktion määrääminen vaatii usein laajempaa selvittämistä, voidaan perustellusti säätää pitemmästä vanhentumisajasta. Sääntelyltä vaadittavan oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin yleensä suositeltavaa rajata vanhentumisaika päätymään viimeistään viiden vuoden kuluttua rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisesta. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että em. otetaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Lakiluonnoksessa ei ole säännöksiä laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta. Seuraamusmaksun täytäntöönpano on usein säädetty toteutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisessa menettelyssä. Järjestelyn toteuttaminen merkitsee lakiteknisesti sitä, että asianomaiseen erityislakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan sen mukaiset seuraamusmaksut peritään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyssä järjestyksessä. Lisäksi sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tulee lisätä säännös asianomaisessa erityislaissa tarkoitettujen seuraamusmaksujen perimisestä. Lähtökohtana tällöin on, että seuraamusmaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella.

Jos täytäntöönpanoon sovelletaan sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, täytäntöönpanon vanhentumisesta tulee säätää erikseen, koska mainitussa laissa ei ole saatavien vanhentumista koskevia säännöksiä eikä velan vanhentumisesta annetussa laissa ole tilanteeseen soveltuvia säännöksiä. Seuraamusmaksun täytäntöönpanon vanhentumisajaksi on perusteltua säätää viisi vuotta sen määräämistä koskevan lainvoimaisen päätöksen antamisesta. Tämä vastaa sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa.

Oikeusministeriö toteaa, että laissa tulisi olla säännökset laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta. Jos täytäntöönpano on tarkoitus toteuttaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain pohjalta, asiasta tulisi vielä erikseen olla yhteydessä oikeusministeriöön, koska mainitulta pohjalta tapahtuvalla täytäntöönpanolla on vaikutuksia Oikeusrekisterikeskukseen (osana lainvalmistelua on varmistuttava siitä, että Oikeusrekisterikeskuksella on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja muut resurssit), joka ao. lain nojalla vastaa täytäntöönpanosta, sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin (lakiin tulee lisätä säännös asianomaisessa erityislaissa tarkoitettujen seuraamusmaksujen perimisestä).

Lakiluonnoksessa ei ole myöskään sääntelyä laiminlyöntimaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta. Jos hallinnollisen sanktion täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole erikseen säädetty, täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Hallinnollinen sanktio on siten täytäntöönpanokelpoinen, kun se on saanut lainvoiman (HOL 122 § 1 mom.). Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa (HOL 122 § 2 mom.).

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole todettu laiminlyöntimaksun yhteydessä kaksoisrangaistavuuden kiellosta ja siitä mahdollisesti johtuvasta sääntelytarpeesta laiminlyöntimaksun sääntelyn yhteydessä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että kysymykseen mahdollisesta kaksoisrangaistavuudesta otetaan esityksessä kantaa, ja tarpeen vaatiessa lakiin otetaan säännös siitä, että hallinnollista sanktiota ei saa määrätä sille, joka on samasta teosta epäilyksenalaisena rikosasiassa, tai saanut rikosoikeudellisen rangaistuksen.

Oikeusministeriö kehottaa valmistelemaa ministeriötä tutustumaan hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteisiin ja sääntelykysymyksiin, esimerkiksi Lainkirjoittajan oppaan (jakso 12.10) avulla, ottaen samalla erityisesti huomioon kansallisen liikkumavaran eli velvoittaako direktiivi sääntelyyn vai onko kyse kansallisesta ratkaisusta, jolloin perusteltava jokaisen sanktion kohdalla käyttöönoton perusteet (välttämättömyys, viimesijaisuus, tehokkuus, ennaltaehkäisevyys jne.).

16.

Lain 24 §:ssä säädettäisiin oikaisuvaatimuksesta. Pykälän mukaan 22 §:ssä tarkoitettuun valvontapäätökseen ja 23 §:ssä tarkoitettuun laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikaisua ei saisi vaatia lain 14 §:ssä tarkoitettuun hallintopäätökseen (päätöksenteko kriittisestä toimijasta). Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. (LAKO 12.13.2) Jos 14 §:ssä tarkoitettua hallintopäätöstä ei ole tarkoitus ulottaa oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin, valittu ratkaisu tulisi hallituksen esityksessä perustella.

17.

Lain 25 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan lain 14 §:n nojalla tehtyyn hallintopäätökseen sekä 24 §:n mukaiseen oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla. Oikeusministeriö pitää 1 momentin säännöstä tarpeettomana ja esittää sen poistamista. Oikaisuvaatimuksen käyttöalasta säädettäisiin lain 24 §:ssä, jolloin riittää, että 25 §:ssä on säännös siitä, että muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), kuten nyt on esitysluonnoksen 25 §:n 2 momenttina. Esitysluonnoksen 25 §:n 3 momentissa oleva säännös muutoksenhausta uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen on asianmukainen.

18.

Lain 26 §:ssä säädettäisiin viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Oikeusministeriö toteaa, että rajaamalla tiedonsaantioikeus viranomaisen ”tehtävien hoitamiseksi” välttämättömiin tietoihin, jää tiedonsaantioikeuden määrittely hyvin väljäksi ja yksilöimättömäksi. Sääntelyssä ei edes viitata ko. laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkitavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. (PeVL 48/2018 vp, s. 4-5)

Vaikka kyse on valvontaviranomaisen valvontatoimivallan käyttämiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta, jota on usein haastavaa täsmentää lainsäädännön tasolla, tulisi tiedonsaantioikeus oikeusministeriön mielestä pyrkiä kirjoittamaan tarkemmaksi ja yksilöivämmäksi.

19.

Lain 27 §:ssä säädettäisiin viranomaisten yhteistyöstä ja siihen liittyvästä tiedonvaihdosta. Oikeusministeriö toteaa, että ”NIS 2 –direktiivin mukainen” toimivaltainen viranomainen ei ole lain säännöksessä käyttökelpoinen muoto, koska ko. direktiivi ei suoraan perusta toimivaltaa millekään tietylle viranomaiselle. Säännöstä on tämän vuoksi tarpeen muuttaa siten, että siitä ilmenee tarkasti ja yksiselitteisesti, mitä viranomaista kulloinkin tarkoitetaan.

20.

Lain 29 §:ssä olisi säännös, jonka mukaan maksuihin sovellettaisiin, mitä valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miksi kyseinen säännös olisi laissa tarpeellinen. Huomioitavaa on, että lain 23 §:ssä tarkoitetun laiminlyöntimaksun (joka on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus) täytäntöönpanoon ei voida soveltaa valtion maksuperustelakia.

### **Laki huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta**

Esitysluonnoksessa 6. lakiehdotuksena on laki huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) muuttamisesta. Lakiin lisättäisiin uusi 16 a §, jonka mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsenen, Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajan ja Huoltovarmuuskeskuksen työsuhteessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säädöksiä. Pykälässä olisi myös tavanomainen säännös siitä, että vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 102 ja 105) lainmuutoksen perustelut jäävät suppeiksi ja ylimalkaisiksi, eivätkä ne anna tarkkaa vastausta siihen, miksi ao. lain muuttaminen ehdotetulla tavalla olisi tarpeellista. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 ja 9 §:issä on säännöksiä Huoltovarmuuskeskukselle kuuluvista tehtävistä, joihin kuuluu tukitehtäviä, tiedonvaihtotehtäviä, tilannekuvan ylläpitämistä, yhteenvetokertomuksen toimittaminen ja ilmoitustehtävä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa nähtävästi katsotaan, että kyseiset tehtävät voidaan lukea julkisiksi hallintotehtäviksi. Huoltovarmuuskeskuslaissa olevan sääntelyn perusteella Huoltovarmuuskeskus on viranomainen, jolloin 1. lakiehdotuksen 8 ja 9 §:issä tarkoitettujen tehtävien säätäminen ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua mielessä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Viranomaismäärittelyn kannalta ei oikeusministeriön käsityksen mukaan tällöin ole ratkaisevaa se, että Huoltovarmuuskeskuksen ”tehtävissä ja organisaatiossa on elementtejä, jotka ovat valtion viranomaiselle epätyypillisiä, osaksi ”yksityisoikeudelliseksi” luonnehdittavia piirteitä.” (s. 105)



Oikeusministeriön näkemyksen mukaan on sinänsä asianmukaista ja tarpeellista, että Huoltovarmuuskeskuksen ei-virkasuhteisten henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta 1. lakiehdotuksessa edellä mainituissa tehtävissä säädettäisiin laissa. Säännöstä olisi kuitenkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden sekä muutoin laillisuusperiaatteen kannalta tarvetta kirjoittaa yksityiskohteisempaan muotoon, kuten esim. ”Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsenen, Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajan ja Huoltovarmuuskeskuksen työsuhteessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa (xxx/xxxx) Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjä tehtäviä.”

### **Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksosta**

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä perustuslain 10, 15, 18 ja 21 §:ien osalta. Lisäksi jaksossa viitataan perustuslain 2, 80, 118 ja 124 §:iin.

#### *Kotirauhan suoja (PL 10 §)*

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti todettu, ettei ehdotetulla lainsäädännöllä rajoitettaisi perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhan suojaa ja 1. lakiehdotuksen tarkastusoikeutta koskevassa 21 §:ssä olisi myös nimenomainen säännös siitä, että tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Kotirauhan suojaa koskevassa kohdassa mainitaan myös ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisestä tarkastuksessa. Oikeusministeriön mielestä ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä koskeva teksti – liittyen perustuslain 124 §:ään – tulisi sijoittaa jaksossa alaotsikon ”Toimivaltainen viranomaislain ja julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle” alle.

#### *Omaisuuksensuoja (PL 15 §)*

Esitysluonnoksessa todetaan 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetun suunnitelman laatimisvelvollisuuden rajoittavan omaisuudensuojaa. Luonnoksessa ei mitenkään jäsenyteen käydä läpi perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (PeVM 25/1994 vp, s. 5), joiden on täyttyvä perusoikeuksia rajoitettaessa. Huomattavaa on myös, ettei esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 74) esitetä minkäänlaista tarkempaa arviota siitä, minkälainen taloudellinen rasite laki käytännössä tarkoittaisi velvoitetuille tahoille. Esityksessä olisi hyvä olla esimerkiksi muutamia esimerkkitaupaus arvio siitä, minkälainen kustannus suunnitelman laatimisesta muodostuisi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 15 §:ssä säänneltäisiin kriittisen toimijan velvollisuudesta suorittaa riskiarviointi. Kyseessä on raskaan ja monimutkaisen oloisen arviointiprosessin suorittaminen, joka oletettavasti vaatisi myös taloudellisia panostuksia. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että kyseinen säännös arvioidaan esityksessä perustuslain 15 §:n kannalta.

Oikeusministeriö toteaa myös, että esitysluonnoksessa viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat varsin pitkän ajan takaa, ja tuoreempaan lausuntokäytäntöönkin olisi hyvä viitata (esim. PeVL 19/2021 vp, PeVL 26/2020 vp ja PeVL 55/2018 vp).

#### *Elinkeinovapaus (PL 18 §)*

Esitysluonnoksessa (s. 104) todetaan, että ”Lakiehdotuksen toimenpiteillä puututaan välillisesti myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapautteen, koska velvoitteet voivat vaikuttaa negatiivisesti yritystoiminnan aloittamiseen tai laajentamiseen.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa toimijoille asetetut velvoitteet eivät vaikuta niin laajoilta tai muutoin sen laatuilta, että niitä tulisi erikseen tarkastella perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauden kannalta. Ainakin edellä lainatun varsin löyhästi ilmaistun kytkennän perusteltavuus vaatisi esityksessä tarkempia arvioita vaikutuksista yritystoimintaan tai halukkuuteen aloittaa yritystoiminta.

#### *Oikeusturva (PL 21 §)*

Edellä tässä lausunnossa on 1. lakiesityksen 24 §:n osalta todettu oikaisuvaatimuksen käyttöalasta. Säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa olisi myös perusteltua erikseen todeta, miksi oikaisuvaatimuksen käyttö olisi rajattu vain tiettyihin lain säännöksiin. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. (LAKO 12.13.2)

Edellä tässä lausunnossa on todettu myös kysymys komission päätökseen liittyvästä muutoksenmahdollisuudesta ja tarve tehdä esityksessä selkoa sen osalta.

### *Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)*

Esitysluonnoksessa (s. 104-105) on kuvattu tehtävien antamisen Huoltovarmuuskeskukselle olevan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, jolloin tarkasteltaisiin perustuslain 124 §:ää ja sen asettamia edellytyksiä. Edellä tässä lausunnossa oikeusministeriö on todennut, että Huoltovarmuuskeskus on viranomainen, jolloin kun sille säädetään tehtäviä, kyse ei ole julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Oikeusministeriö on edellä lisäksi todennut esitysluonnoksen 6. lakiehdotuksen osalta, että on asianmukaista säätää siitä, että Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen jäsenen, Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajaan ja Huoltovarmuuskeskuksen työsuhteessa olevaan henkilöön sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetussa laissa Huoltovarmuuskeskukselle säädettyjä tehtäviä.

Kuten oikeusministeriö on edellä todennut, nyt esitysluonnoksessa otsikon "Kotirauhan suoja" alla oleva perustuslain 124 §:ään liittyvä teksti (ulkopuolisen asiantuntijan käyttö tarkastuksessa) olisi perusteltua sijoittaa esityksessä asiallisesti oikeaan kohtaan.

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusministeriö toteaa, että ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä apuna tarkastuksissa on perusteltu tarkoituksenmukaisuus-edellytyksen täyttymisen kannalta tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 94), mutta niukemmin esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristystä koskevassa jaksossa. Esitysluonnoksessa ei tarkastella ulkopuolisen asiantuntijan käytön osalta sitä, missä määrin sääntely täyttäisi edellytykset siitä, ettei sillä vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Vaikka ulkopuolisen asiantuntijan rooli tarkastuksissa olisikin aina viranomaista avustava, olisi esityksessä kuitenkin asianmukaista todeta, miten ehdotettu sääntely suhtautuu em. vaarantamiskiellon piirissä oleviin tekijöihin.

### **Henkilötietojen käsittely**

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää eräiltä osin sääntelyä, johon liittyy henkilötietojen käsittelytilanteita. Nämä tilanteet liittyvät esitysluonnoksen valossa erityisesti direktiivin edellyttämiin taustan tarkistuksiin ja turvallisuusselvityksiin. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, voisiko lisäksi erityisesti 1. lakiehdotuksen 26 §:n ja 27 §:n mukaisesti tiedonluovutuksiin sisältyä henkilötietoja, ja missä määrin tiedonvaihto voisi edellyttää henkilötietojen käsittelyä.

Joka tapauksessa esitysluonnoksen valossa on ilmeistä, että henkilötietojen käsittelytilanteet olisivat varsin rajallisia, ja liittyisivät pääosin sellaisiin lakeihin, joiden osalta henkilötietojen suoja on huomioitu jo kyseisten lakien säätämisen tai muuttamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä siten riittää pitkälti henkilötietojen suojaan sovellettavien tietosuojan yleissäästösten maininta. Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyvien lakiehdotusten säännöskohtaisiin perusteluihin olisi kuitenkin hyvä vielä täsmentää, miltä osin henkilötietojen käsittely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, ja sovellettaisiinko joissakin tilanteissa lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuoja-laki). Esimerkiksi Suojelupoliisin henkilötietojen käsittely kuuluu lähtökohtaisesti rikosasioiden tietosuoja-lain 1 §:n soveltamisalaan, myös turvallisuusselvitysten osalta. Siltä osin kuin käsittely kuuluisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta olisi hyvä täsmentää esitysluonnoksen perusteluissa. Esimerkiksi 3. lakiehdotuksen perustelujen valossa vaikuttaisi siltä, että tietosuoja-asetuksen säännöksiä sovellettaisiin CER-direktiivin mukaiseen taustan tarkistukseen (henkilötietojen käyttötarkoitus kuuluisi toisin sanoen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan), vaikka EU:n jäsenvaltioiden väliseen rikosrekisteritietojen vaihtamiseen sovelletaan useissa tilanteissa rikosasioiden tietosuoja-lain säännöksiä sen lisäksi, mitä rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevissa erityissäännöksissä säädetään.

Esitysluonnos sisältää jakson direktiivin sallimasta kansallisesta liikkumavarasta (s. 23). Esitysluonnoksen suhdetta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan on arvioitu sen säätämisympäristysperusteluissa (s. 107). Kyseisissä jaksoissa tai muualla hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu sitä, sisältyykö direktiivin edellyttämiin taustan tarkistuksiin tai turvallisuusselvityksiin kansallista liikkumavaraa esimerkiksi 3. lakiehdotuksessa tarkoitettujen tietojen hyödyntämisen osalta, ja olisiko direktiiviä pidemmälle menevällä liikkumavaran käytöllä siltä osin vaikutuksia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (esim. PeVL 2/2017 vp).

## Rikosrekisterilainsäädännön muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (jäljempänä EU-rikosrekisterilaki) muuttamista. Oikeusministeriö on osallistunut esitysluonnoksen valmisteluun ja sen ehdotukset on otettu esityksessä kattavasti huomioon. Oikeusministeriöllä on kuitenkin seuraavat huomiot.

Esitysluonnoksessa esitetään EU-rikosrekisterilain 18 §:n muuttamista. Kyse on kuitenkin 18 §:n 1 momentin muuttamisesta. Tämä tulee ottaa huomioon lakiehdotuksessa sekä rinnakkaistekstissä.

Esitysluonnoksessa esitetään, että EU-rikosrekisterilain 22 §:ään lisätään uusi 5 momentti. Kyseisen momentin säännöskohtaisten perustelujen viimeinen virke tulee muuttaa muotoon: ”Vastaavanlainen rajoitussäännös on pykälän 4 momentissa 20 b §:n mukaisen pyynnön perusteella saatujen tietojen osalta”.

Lisäksi lain johtolause tulee tarkistaa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös rikosrekisterilain muuttamista. Oikeusministeriö on osallistunut esitysluonnoksen valmisteluun ja sen ehdotukset on otettu huomioon. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomauttamista esitysluonnoksen sisältöön.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta olisi tarkoitettu tulemaan voimaan 17.10.2024. Voimaantuloa koskevissa perusteluissa (s. 97) todetaan, että lain 13 §:ssä tarkoitettu päätös kriittisen toimijan määrittämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran viimeistään 17.7.2026. Päätöksentekoa kriittisestä toimijasta koskee ehdotetun lain 14 §, ei 13 §.

Kriittisen toimijan määrittäminen vaikuttaa myös ainakin ehdotetun lain 28 §:ään, jossa säädettäisiin kriittisen toimijan palveluksessa olevasta tai palvelukseen otettavasta henkilöstä tehtävästä turvallisuusselvityslain tarkoitetusta turvallisuusselvityksestä ja siinä käytettävistä tiedoista. Vaikka 28 § tulisi voimaan 17.10.2024, oikeusministeriön näkemyksen mukaan sen soveltaminen ei voisi alkaa ennen kuin kriittinen toimija on määritetty. Tällä olisi merkitystä erityisesti siltä osin, milloin EU-rikosrekisterilain mukainen yhteistyö olisi tarkoitettu aloitettavaksi. Selkeyden vuoksi oikeusministeriö katsoo, että tämä tulisi huomioida 1. lakiehdotuksen perusteluissa sekä tarvittaessa 3. lakiehdotuksen ja 4. lakiehdotuksen perusteluissa.

Yksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimiala on terveys, joka pitää sisällään muun muassa terveydenhuollon tarjoajat (s. 42-59). Terveys-toimialalla kriittiseksi toimijaksi määritetyn toimijan palveluksessa olevasta tai palvelukseen otettavasta henkilöstä tehtäisiin edellä mainittu 28 §:ssä tarkoitettu turvallisuusselvityslain tarkoitetu turvallisuusselvitys. Yhtenä tietolähteenä turvallisuusselvityksessä ovat rikosrekisteritiedot. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella henkilön tulee hakea itseään koskeva rikosrekisteriote tietyissä tehtävissä alaikäisten, iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, voisiko syntyä tilanteita, joissa henkilöstä tehtäisiin ehdotetun lain 28 §:n mukaan turvallisuusselvitys ja sen lisäksi henkilön tulisi hakea itseään koskeva rikosrekisteriote työnantajalle esitettäväksi.

Esitysluonnoksessa on selvitetty oikeusministeriön hallinnonalalle aiheutuvia kustannuksia (s. 74). Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvien kustannusten osalta oikeusministeriö viittaa Oikeusrekisterikeskuksen asiassa antamaan lausuntoon. Oikeusministeriö viittaa myös muilta osin Oikeusrekisterikeskuksen lausunnossa esitettyyn.

## Esittelyluvan pyytäminen

Esitysluonnos sisältää lakiehdotuksen turvallisuusselvityslain (726/2014) muuttamisesta. Oikeusministeriö muistuttaa valmistelevalle ministeriölle siitä, että esittelylupapyyntö ao. lain muuttamista varten tulee toimittaa oikeusministeriölle hyvissä ajoin ennen hallituksen esityksen esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi Valtiosihteeri Teija Makkonen  
Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Maaria Wallin

**VN/18947/2022-OM-60**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: