

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**

Esityksessä säädettäväksi ehdotettu laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (jäljempänä CER-yleislaki) merkitsee lähtökohdiltaan osin erilaista sääntelykokonaisuutta kuin Suomen nykyinen varautumis- ja huoltovarmuusjärjestelmä. Esityksessä CER-sääntelyyn liittyvä viranomaistoiminta hajaantuu usealle taholle, mikä korostaa toiminnan yhteensovittamisen ja johtamisen merkitystä. Väylävirasto toteaa, että esityksestä on jossain määrin vaikea saada selkoa CER-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien viranomaistehtävien kokonaisuudesta ja koordinoitavasta. Esityksen mukaan sisäministeriö olisi CER-direktiivin mukainen toimivaltainen viranomaisen, joka vastaisi toiminnan yhteensovittamisesta ja yleisestä ohjauksesta. Lisäksi kansallisesti olisi muitakin toimivaltaisia viranomaisia. Toimialakohtaisesti tunnistettaisiin kriittiset toimijat kunkin vastuuministeriön toimesta. Kriittisten toimijoiden valvonta järjestettäisiin toimialakohtaisesti olemassa oleviin valvontaviranomaisiin tukeutuen. Valvovia viranomaisia olisivat siten energiavirasto, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Liikenne- ja viestintävirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), Ruokavirasto, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot. Varsinaisten viranomaistahojen lisäksi Huoltovarmuuskeskukselle osoitettaisiin sen nykyistä toimintaa tukeva tehtävä ja CER-direktiivin mukaiseen yhteispistetoimintaan (single point of contact) liittyviä tehtäviä.

Väylävirasto pitää sinänsä perusteltuna valvontamallia, jossa valvovat viranomaiset määräytyisivät voimassa olevan sektorilainsäädännön mukaisesti. Valvonnassa kyetään tällöin ottamaan huomioon kunkin toimialan erityispiirteet. Toisaalta riskinä on CER-toimintaan liittyvien valvontakäytäntöjen eriytyminen valvontaviranomaisten välillä, mikä korostaa sisäministeriön roolia toimintaa yleisesti ohjaavana tahona. Väylävirasto katsoo, että esityksestä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, mitkä ovat ne käytännön keinot ja toimintatavat, joilla sisäministeriö tätä ohjaustehtäväänsä hoitaa. Esityksen perusteluissa (s. 85) on viitattu sisäministeriön lainsäädännölliseen ja toiminnalliseen ohjaukseen sekä kokonaisuuden seurantaan ja hallintaan. Muut ministeriöt vastaisivat toimialoistaan yleisen

ohjauksen puitteissa. Perusteluissa on myös todettu, että sisäministeriö käsittelisi asioita yhteistyössä toimialoistaan vastaavien ministeriöiden ja viranomaisten sekä muiden relevanttien tahojen kanssa. Tarvittaessa voitaisiin perustaa yhteistyöryhmä yhteistyön toteuttamiseksi. Väylävirasto katsoo, että selvyuden vuoksi CER-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvää viranomaisyhteistyötä ja sen ohjausta olisi esityksen jatkovalmistelun yhteydessä vielä syytä täsmentää ottaen huomioon viranomaistoiminnan pirstoutuminen usealle eri hallinnonalalle ja viranomaistaholle.

## 2.

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

Väylävirasto toteaa, että ehdotetun CER-yleislain soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön on paikoin hankala hahmottaa. Tämä korostuu, koska kyse on uudenlaisesta sääntelykokonaisuudesta, jolla on liittymäpintoja varautumis- ja huoltovarmuusjärjestelmään, mutta joka kuitenkin eroaa niistä lähtökohdiltaan ja periaatteiltaan. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly yhteismitallisesti strategisen tason kriittisiä toimintoja koskevia vaatimuksia (kansallisesta strategia ja riskiarviointi) eikä aiemmin ole säädetty yhteiskunnan kannalta kriittisten toimijoiden määrittämisestä ja näitä toimijoita koskevista yleisistä vaatimuksista keskeisten palvelujen häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Lisäksi samanaikaisesti CER-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon kanssa on vireillä valmiuslain kokonaisuudistus sekä huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen uudistaminen. Väylävirasto katsoo, että esityksessä on tunnistettu näiden vireillä olevien hankkeiden rajapinnat ja keskinäisriippuvuudet. Samalla Väylävirasto korostaa kuitenkin sitä, että esitysten viimeistelyssä tulee varmistaa, ettei säädösten soveltamisalojen rajapintaan jää lainsäädännöllisiä aukkoja tai tyhjiötä. Näin voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa palveluita kilpailutetaan kansainvälisiltä markkinoilta, jolloin CER-lainsäädännön taikka varautumisvelvoitteiden tehokas täytäntöönpano voi osoittautua haastavaksi. Samoin CER-yleislain 3 §:ssä voisi olla syytä mainita, mikä on ehdotetun lain suhde valmius- ja huoltovarmuuslainsäädäntöön.

Väylävirasto huomauttaa, että CER-yleislain soveltamisalaa koskevan 1 §:n perusteella on epäselvää, mihin toimintaan ja toimialoihin lakia on tarkoitus soveltaa. Pykälän 1 momentin 1 kohta sisältää viittauksen CER-direktiivin (EU) 2022/2557 liitteen toimialoihin sekä direktiiviä täydentävään komission delegeoituun asetukseen (EU) 2023/2450. Viittaustekniikan vuoksi sääntelyn kohdistumista ja kokonaisuutta on vaikea hahmottaa, minkä vuoksi CER-direktiivin soveltamisalaan kuuluvista toimialoista voisi olla syytä nimenomaisesti säätää CER-yleislaissa (esim. lain liitteessä) sekä konkretisoida toimialoihin kuuluvia alasektoreita ja toimijaluokkia. Väylävirasto myös toteaa, että 1 momentin 3 kohdassa oleva kriittisen toimijan määritelmä olisi sen keskeisen merkityksen vuoksi hyvä nostaa omaksi kohdaksi sekä kytkeä määritelmä em. toimialoihin. Käytännössä CER-yleislain soveltamisalaa määrittäisivät myös lain 11-13 §:t kriittisen toimijan määrittämisestä ja poikkeamasta aiheutuvasta merkittävästä haitallisesta vaikutuksesta.

CER-yleislain 3 § määritteli ehdotetun lain suhdetta muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin mukaan CER-yleislakia ei sovellettaisi kriittiseen toimijaan, jos muissa Euroopan unionin säädöksissä edellytetään alakohtaisesti kriittisten toimijoiden toteuttavan toimenpiteitä häiriönsietokyvyn

parantamiseksi ja vaatimukset olisivat CER-yleislaissa säädettyjä velvoitteita vastaavia. Väylävirasto katsoo, että säännöksen perusteluissa tulisi selvyiden vuoksi tehdä tarkemmin selkoa siitä, milloin muun lainsäädännön velvoitteiden voidaan katsoa olevan CER-yleislain velvoitteita vastaavia. Esimerkiksi rautatiejärjestelmässä edellytetään häiriötilanteiden hallintaa, valmiussuunnittelua ja riskienhallintaa (riskienarviointia), joiden vaatimustenmukaisuuden valvonta kaiketi toteutettaisiin EU:n ja kansallisen raideliikennelainsäädännön nojalla.

Väylävirasto huomauttaa, että CER-yleislain 17 ja 18 §:ssä tarkoitetun poikkeamien ilmoitusvelvollisuuden suhde kyberturvallisuuden riskienhallinnasta annetun lain (jäljempänä NIS2-laki) 11 §:n mukaiseen ilmoitusvelvollisuuteen on epäselvä. Säännöksissä vaikuttaisi oleva päällekkäisyyttä ja ristiriitaa sekä riski hallinnollisen taakan tarpeettomaan kasvuun. Väylävirasto esittää, että CER-yleislaissa viitattaisiin ilmoitusvelvollisuuden osalta NIS2-lakiin tai vaihtoehtoisesti yhdenmukaistettaisiin CER-yleislakiin otettavien säännösten sisältöä NIS2-lain ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännösten kanssa. Kumpikin laki edellyttää valvovalle viranomaiselle ilmoitusta poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä palvelujen tarjoamista. NIS2-laissa poikkeamat on kuitenkin rajattu merkittäviin poikkeamiin, mikä olisi toivottava raja myös CER-yleislaissa, jos se CER-direktiivin puitteissa on mahdollista. Väylävirasto toteaa, että ilmoitusvelvollisuus ehdotetun CER-yleislain 17 §:n mukaan tarkoittaisi pelkästään rautateillä useita tuhansia ilmoituksia, sillä käytännössä mikä tahansa vika voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. Lisäksi CER-yleislain mukainen ilmoitus pitäisi lähettää valvojan viranomaisen (liikenteen toimialalla Liikenne- ja viestintävirasto) lisäksi Huoltovarmuuskeskukselle. Väylävirasto katsoo, että on epäselvää, millaisista häiriöistä ilmoitus tulisi tehdä valvojan viranomaisen ohella Huoltovarmuuskeskukselle. Myös CER- ja NIS2-laeissa tarkoitetun poikkeaman ensi-ilmoituksen sisältö eroaa toisistaan. CER-laki edellyttää arviota poikkeaman seurauksista 24 tunnin sisällä, NIS2-laki puolestaan vasta 72 tunnin kuluessa. Väylävirasto toteaa, että poikkeaman vaikutusten arviointi 24 tunnin sisällä edellyttäisi sellaista uutta operatiivista toimintaa, johon Väylävirastolla ei tällä hetkellä ole resursseja etenkään, jos ilmoitusvelvollisuuden kynnyks on em. tavoin matala ja koskee kaikkia palvelujen tuottamiseen vaikuttavia häiriöitä. Poikkeamien seurausten arviointi luotettavasti ei myöskään usein ole mahdollista 24 tunnin sisällä.

### 3.

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

Väylävirasto toteaa, että CER-yleislain nojalla kriittisiksi toimijoiksi määriteltyihin toimijoihin kohdistuvia vaikutuksia on käsitelty esitysluonnoksessa hyvin pintapuolisesti. Toimijoihin on tunnistettu kohdistuvan lähinnä taloudellisia vaikutuksia, mutta näistä ei ole esitetty tarkempaa määrällistä tai laadullista kuvausta. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole lainkaan arvioitu kriittisille toimijoille niiden häiriönsietokyvyn parantamisesta aiheutuvia hallinnollisia vaikutuksia. Myös riskienhallinnan piirissä jo nykyisin oleviin toimijoihin voi kohdistua merkittäviä vaikutuksia esim. valmiussuunnitelmien tarkistamisen ja päivittämisen vuoksi. Lisäksi esitysluonnoksesta puuttuvat arviot siitä, kuinka paljon kriittiseksi arvioituja toimijoita Suomessa on eri toimialoilla. Väylävirasto pitää tarpeellisena, että vaikutustenarviointia täydennetään näiltä osin jatkovalmistelun yhteydessä.

### 4.

#### **Valvontaa koskevat huomiot**

Ks. kohta 1.

5.

**Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot**

-

6.

**Miten arvioitte turvallisuus selvityslakia koskevan esityksen tarpeellisuutta ja muotoilua? Millaisia turvallisuusvaikutuksia esityksellä olisi?**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi turvallisuus selvityslain 19 §:n 1 momentin 4 kohtaa siten, että perusmuotoisen henkilöturvallisuus selvityksen piiriin kuuluisivat yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään infrastruktuuriin liittyvissä tehtävissä työskentelyn lisäksi tehtävät, joissa selvityksen kohdehenkilö voi saamiensa salassa pidettävien tietojen oikeudettomalla käytöllä merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta tai muuta merkittävää yleistä etua. Väylävirasto pitää esitystä perusteltuna ja toteaa, että osana kriittisen infran turvaamista on olennaista pyrkiä suojaamaan siihen liittyviä salassa pidettäviä tietoja. Esimerkiksi väyläverkon salassa pidettävien teknisten tai turvallisuustietojen oikeudeton paljastaminen voi vaarantaa liikenneturvallisuutta sekä huoltovarmuskriittisiä kuljetuksia ja logististen verkkojen toimivuutta. Turvallisuus selvityslakiin esitettävä muutos olisi myös yhdenmukainen uudistettavan huoltovarmuuden tavoitepäätöksen kriittisen infran ja sitä koskevien tietojen suojaamiseen liittyvien kehittämistavoitteiden kanssa.

Väylävirasto kuitenkin katsoo, että esityksen muotoilua tulisi täsmentää siten, että siinä tarkoitettuja seurauksia olisivat valtion turvallisuuden ja muun merkittävän yleisen edun vaarantumisen ohella yleisen turvallisuuden vaarantuminen. Muotoilu olisi tällöin yhdenmukainen suppeaa henkilöturvallisuus selvitystä koskevan turvallisuus selvityslain 21 §:n 1 momentin 3 kohdan ja siinä tiedon oikeudettomasta käytöstä aiheutuvien seurausten kanssa.

7.

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

Väylävirasto pitää esitystä tarpeellisena. Väylävirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että satamien ohella rataverkko on sen keskeisen merkityksen vuoksi mahdollinen kohde terrorismille ja sabotaasille. Esityksen jatkovalmistelussa olisi tämän vuoksi tarpeen selvittää turvallisuus selvitysvaatimuksen ulottamista myös rataverkkoon siten, että rataverkon haltijalla ja liikenteenohjausyhtiöllä olisi velvollisuus varmistaa, että liikenteenohjauksen tietojärjestelmiin sekä kriittistä rautatieinfrastruktuuria koskeviin tietoihin olisi pääsy vain henkilöllä, jonka nuhteettomuus ja luotettavuus on varmistettu turvallisuus selvityslain mukaisella perusmuotoisella henkilöturvallisuus selvityksellä.

8.

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

Väylävirasto pitää perusteltuna CER-yleislain 28 §:ää ja siihen liittyviä säännösehdotuksia siitä, missä tilanteissa suojelupoliisi pyytäisi Oikeusrekisterikeskusta tekemään toisille jäsenvaltioille rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan pyynnön. Ehdotuksen mukaan pyyntö tulisi tehdä, jos henkilöturvallisuusselvitys laaditaan henkilöstä, joka työskentelee kriittisen toimijan palveluksessa tai jota ollaan ottamassa sen palvelukseen, ja se on selvityksen kohteen ulkomailla oleskelun tai muun erityisen syyn vuoksi tarpeen. Väylävirasto katsoo, että säännös on tarkkarajainen ja oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Esityksen taustalla ovat painavat yhteiskunnalliset syyt ja pyrkimys erityisesti valtion turvallisuuden varmistamiseen.

9.

**Muut huomiot**

-

**Lausunnonantajan lausunto**

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

-

Kuistio Laura

Särkkä Ella  
Väylävirasto