

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

-

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

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii rikos- ja sakkorekisterin rekisterinpitäjänä sekä rikosrekisteritietojen EU-tiedonvaihdon (ECRIS-tiedonvaihto) kansallisena keskusviranomaisena. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa todetusti CER-direktiivin 14 artiklassa tarkoitettuihin taustatarkistuksiin sisältyvistä ECRIS-pyyntöistä ja muiden jäsenvaltioiden ECRIS-pyyntöihin vastaamisesta aiheutuu lisäresurssitarpeita ORK:lle.

Taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu ORK:lle syntyvän vuonna 2025 140.000 euron kustannus sekä vuodesta 2026 lähtien 110.000 euron kustannus vuosittain. Summa koostuu vuonna 2025 toteutettavista järjestelmämuutoksista (30.000 euroa rikosrekisterijärjestelmän, VIA-integraation sekä ECRIS-tiedonvaihdon edellyttämiin muutoksiin) sekä kahden palveluasiantuntijan (ECRIS-tiedonvaihto sekä rikosrekisteri) palkkakustannuksista. Vuodesta 2026 lähtien esitetyt kustannukset

koostuvat kyseisistä palkkakustannuksista. Palkkakustannusten lisäys kohdistuu ECRIS-tiedonvaihtoon liittyviin tehtäviin sekä rikosrekisterin tehtäviin pyyntöihin vastattaessa.

ORK pyrkii toteuttamaan tiedonhallintalain (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019, 22 §) edellyttämällä tavalla viranomaisten välillä tapahtuvan säännöllisesti toistuvan ja vakiosisältöisen sähköisen tietojen luovuttamisen tietojärjestelmien välillä teknisten rajapintojen avulla. Tiedonluovutus rikos- ja sakkorekisteristä turvallisuusselvityksiä varten tapahtuu tällä hetkellä rajapintaa hyödyntäen. Rajapinnan kautta ei ole kuitenkaan mahdollista välittää ECRIS-tiedonvaihdon kautta saatua toisen jäsenvaltion vastausta useita päiviä kyselyn tekemisen jälkeen. Tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää manuaaliryöstä rikosrekisterin palveluasiantuntijalta.

ECRIS-tiedonvaihto edellyttää palveluasiantuntijan manuaaliryöstä Suomen pyyntöjä toisiin EU-jäsenvaltioihin lähetettäessä sekä muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin vastattaessa. Tällä hetkellä ECRIS-tiedonvaihdon kautta saapuneet ja lähetettävät kyselyt työllistävät noin 2 htv:n verran. Vuosittainen saapuvien ja lähtevien kyselyiden yhteismäärä oli vuonna 2023 14.134 kyselyä eli noin 7000 kyselyä/htv.

Suojelupoliisi teki vuonna 2023 99.571 rikosrekisterikyselyä ORK:lle turvallisuusselvityksasioissa. Voidaan olettaa, että CER-direktiivi lisää turvallisuusselvitysten lukumääriä eli rikos- ja sakkorekisterikyselyitä niissäkin tapauksissa, joissa ECRIS-tiedonvaihtoa ei pyydetä. ECRIS-tiedonvaihdon osalta ORK:n työmäärän lisäys kohdistuu sekä muiden jäsenvaltioiden pyyntöihin vastaamiseen että pyyntöjen lähettämiseen muille jäsenvaltioille.

4.

Valvontaa koskevat huomiot

-

5.

Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot

Lausuttavana olevan luonnoksen hallituksen esitykseksi mukaan lakiin yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta esitetään mahdollisuutta määrätä laiminlyöntimaksu kriittiselle toimijalle. Luonnoksen mukaan asiasta säädettäisiin lain 23 §:ssä. Luonnoksen mukaan laiminlyöntimaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole säädetty toimivaltaisesta täytäntöönpanoviranomaisesta. Luonnoksessa ei ole myöskään säädetty täytäntöönpanolaista, jonka perusteella laiminlyöntimaksu pannaan täytäntöön. Luonnoksessa ei ole myös säännöksiä laiminlyöntimaksun vanhentumisesta.

ORK vastaa yli 50 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta seuraamukset pannaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. ORK vastaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla

myös uhkasakkojen täytäntöönpanosta. ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta. Sääntelyn selkeyden ja yhdenmukaisuuden vuoksi uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säädetty pantavan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Edellä mainituilla perusteilla ORK esittää, että esitettyjen laiminlyöntimaksujen täytäntöönpanosta vastaisi ORK sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. ORK:n näkemyksen mukaan lain 23 §:ään tulisi tästä syystä lisätä seuraavat säännökset:

”Laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002)” ja ”Laiminlyöntimaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua maksua koskevan lainvoimaisen ratkaisun antamispäivästä.”

Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ei ole esitetty muutettavaksi nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen luonnoksen mukaan. ORK:n esittämän 23 §:ään lisättävän lakiviittauksen lisäksi ORK pitää erittäin tärkeänä, että myös sakon täytäntöönpanosta annettua lakia esitettäisiin muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 2 momentin listaan sisällytettäisiin nyt esitetty laiminlyöntimaksu. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpanotavat uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momentin listaan.

Luonnoksen mukaan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain 24 §:n mukaan 23 §:n perusteella määrättyyn laiminlyöntimaksuun saisi hakea oikaisua oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimus ei ole käytössä muutoksenhakuakeinona kaikissa sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaan täytäntöönpanotavissa rangaistusluonteisissa hallinnollisissa seuraamuksissa. Useimmin muutoksenhaku on järjestetty siten, että muutosta haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Oikaisuvaatimusmahdollisuutta ei ole sisällytetty esimerkiksi luonnokseen hallituksen esitykseksi kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi, kun lakiin kyberturvallisuuden riskienhallinnasta ei ole esitetty mahdollisuutta hakea oikaisua lain nojalla määrättyihin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.

ORK katsoo, että esitetty laiminlyöntimaksu ovat luonteeltaan rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, jota koskee samat yleiset sääntelyn periaatteet kuin rikosoikeudellisia rangaistuksia. Tällöin lähtökohtana on, että laiminlyöntimaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisen päätöksen perusteella. Edellä mainitun perusteella ORK esittää, että asia kirjattaisiin ehdotetun lain 23 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin esimerkiksi seuraavasti:

”Valvovan viranomaisen määräämä laiminlyöntimaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena ja hallinto-oikeuden muutoksenhakuasiassa antama ratkaisu olisi

täytäntöönpanokelpoinen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.”

Edelleen ORK toteaa, että luonnoksesta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetusta laista tai perusteluteksteistä ei ilmene, peritäänkö laiminlyöntimaksulle viivästyskorkoa. ORK:n näkemyksen mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä olisi perusteltua siksi, että kyseiset seuraamukset ovat sanktioluonteisia maksuja ja rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa. ORK pitää tärkeänä, että laiminlyöntimaksun korottomuus lisätään erikseen perustelutekstiin. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, kuinka usein laiminlyöntimaksujen määräämiselle olisi tarvetta. Vuosittaista kappalemääräarviota esitykseen ei sisälly. Mikäli laiminlyöntimaksujen määrääminen olisi harvinaista, niin ainakin alkuvaiheessa laiminlyöntimaksujen täytäntöönpano toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että laiminlyöntimaksuja määrättäisiin vuositasolla runsaasti, asiaa jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Edellä mainitusta syystä ORK:n täytäntöönpanojärjestelmä Rajsan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen täytäntöönpano toteutettaisiin manuaalisesti. Riippumatta täytäntöönpanotavasta, jokainen uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus lisää ORK:n henkilötyön tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä. Tällä perusteella nyt arvioidaan, että ehdotettuun lakiin perustuvien laiminlyöntimaksujen takia ORK:lle syntyy lisähenkilöstön tarvetta vähäisissä määrin.

6.

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

-

7.

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

-

8.

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

CER-yleislain 28 §:ssä säädettäisiin siitä, missä tilanteissa suojelupoliisi pyytäisi ORK:ta 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. ORK kiinnittää huomiota pykälän sanamuotoon siltä osin, että pykälässä viitataan selvitysten tekemiseen vain kriittisen toimijan palveluksessa olevista tai palvelukseen otettavista. Turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) viitataan selvityksen laatimiseen palvelussuhdetta hoitavan tai siihen valittavan lisäksi myös toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka toimeksiantotehtävää hoitavasta. Se, pyydetäänkö tietoja myös toimeksiantotehtävää hoitavista, vaikuttaa ORK:lle tulevien pyyntöjen lukumäärään.

Lakiin rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012, EU-rikosrekisterilaki, 18 §) ehdotetaan lisättäväksi määräaika, jonka mukaan keskusviranomaisen on vastattava tietopyyntöihin kymmenen työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tietojen toimittamiseen ja luovuttamiseen käytetään yksittäisten jäsenvaltioiden rikosrekisteritietokantoihin perustuvaa hajautettua tietotekniikkajärjestelmää (eurooppalainen rikosrekisteritietojärjestelmä ECRIS). ORK toteaa, että muutoksia kyseiseen järjestelmään ei vielä ole EU-tasolla EU-komission johdolla lähdetty edistämään siten, että tiedonvaihto CER-direktiivin tarkoittamissa tapauksissa olisi mahdollista. Tiedonvaihto on mahdollista käytännössä aloittaa sitten, kun tarvittavat järjestelmämuutokset on toteutettu kansallisten järjestelmämuutosten lisäksi ECRIS-tiedonvaihtoon. Uuden kyselyperusteen eli käyttötarkoituksen lisäksi CER-direktiivin 14 artiklan edellyttämä vastausaika (10 työpäivää) on toteutettava ECRIS-tiedonvaihtoon kaikissa jäsenmaissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.10.2024. Jäsenvaltion on määritettävä viimeistään 17.7.2026 kriittiset toimijat CER-direktiivin liitteessä tarkoitetuilla toimialoilla ja alasektoreilla. CER-direktiivin tarkoittamaa taustantarkistusta koskeva sääntely tulisi näin ollen voimaan tämän vuoden aikana. Tiedonvaihto edellyttää ennen sen aloittamista ORK:lta järjestelmämuutosten ja integraatioiden lisäksi henkilöresurssien lisäämistä tiedonvaihdon olennaisesti kasvaessa. ORK kiinnittää huomiota siihen, onko mahdollista, että kriittiset toimijat määritellään eri jäsenmaissa eri aikaan, ja ORK:lla tulisi sääntelyyn perustuen olla valmius ECRIS-tiedonvaihtoon ensimmäisen jäsenvaltion alkaessa tehdä CER-direktiiviin liittyviä taustantarkistuksia. ORK pitää tiedonvaihtoon varautumisen vuoksi tärkeänä, että ECRIS-tiedonvaihdon alkamisajankohta on etukäteen tiedossa mahdollisimman tarkasti.

ORK kiinnittää lisäksi huomiota EU-rikosrekisterilain 1 §:n muuttamiseen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan laissa säädetään myös tietojen luovuttamisesta pyynnön perusteella CER-direktiivin 14 artiklassa tarkoitettujen taustantarkistuksen tekemiseksi sekä tällaisia tietoja koskevan pyynnön esittämisestä. Pykälän voimassa oleva 4 momentti siirtyisi muutoksen myötä 5 momentiksi, voimassa oleva 5 momentti 6 momentiksi ja voimassa oleva 6 momentti 7 momentiksi. Kyseisen pykälän tiettyihin voimassaoleviin momentteihin on viitattu laissa Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisen kauppaa- ja yhteistyösopimuksen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja rikosrekisteritietojen vaihtamista koskevien määräysten soveltamisesta

(470/2021), jonka 6 §:ssä säädetään rikosrekisteritietojen vaihtamiseen Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa sovellettavasta sääntelystä. ORK:n käsityksen mukaan CER-direktiivin tarkoittamaa ECRIS-tiedonvaihtoa ei tehtäisi Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa.

9.

Muut huomiot

-

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Laitakari Sari
Oikeusrekisterikeskus