



Lausunto

4.3.2024

VN/18947/2022
VN/18947/2022-VM-87

VM:n lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Sisäministeriö on toimittanut lausuntokierrokselle luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpano. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa lainsäädännöllä kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyyttä, parantaa toimijoiden häiriönsietokykyä sekä jatkuvuudenhallintaa ja siten vahvistaa yhteiskunnan kriisinkestävyyttä ja kansallista turvallisuutta.

Direktiivi tuli voimaan 16.1.2023 ja jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät säännökset viimeistään 17.10.2024. Toimenpiteitä on sovellettava 18.10.2024 lukien. CER-direktiiviehdotus on osa kokonaisuutta, johon kuuluu uusi kyberturvallisuusstrategia, verkko- ja tietoturvadirektiivin päivitys (NIS2 -direktiivi), sekä asetus finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä (DORA-asetus).

Yleiset huomiot

Valtiovarainministeriö katsoo, että kokonaisuutena esitysluonnoksen mukainen lainsäädäntö edistää merkittävimmän infrastruktuurin resilienssiä. Esitetty lainsäädäntö mahdollistaa kansallisesti keskeisen kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn suunnitelmallisen parantamisen strategisella tasolla ja siihen kohdistuvien uhkien paremman arvioinnin, tukee häiriönsietokyvyn edistämiseksi tarvittavien toimien järjestämistä, sekä parantaa valtakunnallista tilannekuvaa. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että esitetty lainsäädäntö ei yksinään ratkaise kaikkia kriittiseen infrastruktuurin liittyviä yhteiskunnallisia kysymyksiä. Se ei ratkaise esimerkiksi tilannekuvan ja tiedonkulun puutteita paikallis- ja aluetason sekä keskushallinnon välillä. Lainsäädännön mukainen kriittisten toimijoiden määrittäminen ei myöskään johda siihen, että kaikki merkittävät, esimerkiksi Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa tarkoitettujen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämätöntä kriittistä infrastruktuuria operoivat tai huoltovarmuuskriittiset, yritykset tulisivat ehdotetun sääntelyn piiriin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Valtiovarainministeriö yhtyy siten siihen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa esitettyyn näemykseen, että CER-direktiiviin perustuva 1. lakiehdotus on osin lähtökohdiltaan ja periaatteeltaan erilainen kuin Suomen varautumis- tai huoltovarmuusjärjestelmä. On perusteltua, että 1. lakiehdotus tukeutuu olemassa olevien valmius- ja huoltovarmuusrakenteiden hyödyntämiseen, vaikka tämä ei täysin olisikaan optimaalista direktiivin tavoitteiden kannalta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa julkisen hallinnon toimijoiden asema ja sääntelyn yksityiskohdat jäävät epäselviksi. Uuden viranomaissääntelyn tarve tulee erityisesti punnita suhteessa viranomaisten nykyisiin – etenkin valmiuslain ja valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) mukaisiin – velvollisuuksiin ja näiden kehittämismahdollisuuksiin. Päällekkäisyys ei paranna viranomaisten häiriönsietokykyä tai kriisinkestävyyttä, mutta lisää hallinnollista taakkaa.

CER-direktiiviin Suomen varautumis- tai huoltovarmuusjärjestelmästä poikkeavat lähtökohdat aiheuttavat täytäntöönpanoon lähtökohtaisen jännitteen, joka tulisi ratkaista selkeillä hallituksen esityksen kirjauksilla. Siten esimerkiksi lain soveltamisala, lain tarkoittamien kriittisten toimijoiden määrittämisen prosessi sekä lain uusien strategia- ja riskiarvioprosessien suhde nykyisiin keskeisiin viranomaismenettelyihin tulisi olla selkeästi määritelty ja kuvattu.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitetystä lainsäädännöstä aiheutuu uusia, kustannuksia aiheuttavia viranomaistehtäviä. Niitä esitetään yhteensovittamistehtävää hoitavalle sisäministeriölle, muille ministeriöille, valvoville viranomaisille, sekä Huoltovarmuuskeskukselle. Esitysluonnoksessa ei ole selvitetty sitä, miten uudet tehtävät voidaan kattaa nykyisin resurssein kehysrahoituksen puitteissa.

Budjetinäkökohtat

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että viranomaisille aiheutuu kustannuksia CER-direktiivin täytäntöönpanon edellyttämistä uusista viranomaistehtävistä. Esityksen edellyttämien resurssien myöntämisestä päätetään normaaliin tapaan osana Julkisen talouden suunnitelma (JTS) ja talousarvioesitys (TAE) -prosesseja. Lähtökohtaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee kattaa nykyisin resurssein, uudelleen kohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta.

Koska esitysluonnoksen mukaisilla toimilla on vaikutusta valtion talousarvioon, kyseessä on lähtökohtaisesti ns. budjettilaki, joka tulisi käsitellä samassa yhteydessä kuin talousarvioesitys, jossa käsitellään hallituksen esitykseen liittyvät määräraha-vaikutukset.

Ajallisesti esitysluonnoksen valmistelu ei sovellu annettavaksi budjettilakina. CER-direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa laadittavan lainsäädännön on tultava voimaan viimeistään 18.10.2024. SM:n toimittaman arvion mukaan hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle jo kevätkaudella 2024 viikolla 16.

Tässä tilanteessa on perusteltua, että esitysluonnoksen liittyvät määrärahatarvearviot on sisällytetty hallinnonalojen JTS 2025-2028 -ehdotuksiin. Hallituksen neuvottelu JTS 2025-2028 -päätöksestä on aikataulutettu viikolle 16, ja se on määrä antaa Eduskunnalle 25.4.2024. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että esityksessä todetaan JTS-päätöksessä tähän tarkoitukseen osoittama rahoitus.

Jos JTS 2025-2028 -päätöksessä osoitetut määrärahat poikkeavat esitysluonnoksessa arvioiduista tarpeista, jää mahdollinen puuttuva rahoitus järjestettäväksi kehyksen määrärahojen puitteissa tarvittaessa uudelleen kohdentamalla määrärahankäyttöä, mikä tulee myös todeta hallituksen esityksen viranomaisten resurssivaikutuksia käsittelevässä osiossa.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että lain soveltaminen energia-, liikenne-, terveys-, juomavesi-, ja jätevesi-toimialoilla voi aiheuttaa sellaisia taloudellisia vaikutuksia kunnissa ja hyvinvointialueilla, jotka tulisi ottaa huomioon kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Koska esitysluonnoksella voi olla vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen, esitys tulisi käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek).

Vaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen vaikutusarvio-osio on osin puutteellinen. Yritysvaikutusten arviointia tulisi täsmentää. Vaikutusarviossa ei ole myöskään arvioitu toimivaltaisille ministeriöille kriittisten toimijoiden määrittämisen valmistelusta, päätöksenteosta ja valitusprosessien hoitamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja htv-tarvetta, vaikka kyseessä olisi pysyvä tehtävä ja määrittely tulee lakiehdotuksen mukaan tehdä uudelleen 4 vuoden välein.

VM toteaa, että 1. lakiehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia kunnissa ja hyvinvointialueilla hankaloittaa soveltamisalaan liittyvä kysymys, jonka mukaan vaikutuksia saattaisi tulla vain osalle kunnista ja hyvinvointialueista ja näillekin vain osaan toiminnoista. Asiasta tulisi kuitenkin esittää hallituksen esityksessä arvio.

Huomiot 1. lakiluonnoksesta

Huomiot terminologiasta ja käsitteistä

Varautumista, huoltovarmuutta, riskienhallintaa ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevia kysymyksiä käsitellään monissa eri valmisteluryhmissä. On tärkeää, että toimivalta- ja vastuukysymyksiä koskevat käsitteet ja sisällöt ovat yhteneviä kaikissa valmisteluryhmissä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan terminologiaa on tarpeen selkeyttää ainakin hallituksen esityksessä käytetäessä termejä ”valtion viranomainen” (1 §), ”toimivaltainen ministeriö” (14 ja 15 §), ”toimialasta vastaava ministeriö” (17 §), sekä perusteluissa myös ”sektoriministeriö”. ”Kriittistä infrastruktuuria” käsitellään puolestaan direktiivin mukaisesti ”keskeisiin palveluihin” ja ”kriittisiin toimijoihin” liittyvänä. Tämä tulee esiin sekä 4 §:n 3 kohdan määritelmässä että 8 §:ssä, joka on otsikoitu ”Kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokykyä edistävät toimet”. Otsikosta poiketen kyseisen pykäläehdotuksen sisältö käsittelee kriittisiin toimijoihin suunnattavia toimia, ei kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia toimia.

Hallituksen esitys on nimetty direktiivistä poikkeavasti ”laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta”. Nimestä saattaa saada käsityksen, että laissa säädettäisiin kokonaisvaltaisesti infrastruktuurin suojaamiseen liittyvistä toimista ja kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn parantamisesta yhteiskunnassa. Tosiasiallisesti hallituksen esityksen sisältö käsittelee direktiivin mukaisesti kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä direktiivin soveltamisalalla, joka kattaa vain osan kansallisesti määritellyistä kriittisten toimintojen turvaamisesta. Nimestä huolimatta HE:stä jää tosiasiallisesti puuttumaan kriittisen infrastruktuurin käsittely laajemmin.

Huomiot yhteydestä valmiuslakiin

Valtiovarainministeriö yhtyy arvioon, jonka mukaan valmiuslain mukaisella yleisellä varautumisvelvollisuudella on keskeinen merkitys julkisen sektorin kuten valtion viranomaisten tai hyvinvointialueiden häiriönsietokyvyn kehittämistä ohjaavana sääntelynä. CER-direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on siten otettava huomioon valmiuslain kehittäminen julkisen sektorin kohdalla päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi. Tämä arvio tukee sitä, että esityksessä tulisi selvästi esittää, miten 1. lakiehdotuksen soveltamisala on linjassa valmiuslain 12 §:ssa määritellyn varautumisvelvollisuuden ulottuvuuden kanssa.

Yksi CER-direktiivin päätavoite on yritysten häiriönsietokyvyn parantaminen. Ehdotettu sääntely vaikuttaa asiaan erityisesti sen vuoksi, että yritykset eivät nykyisellään ole valmiuslainsäädännön varautumisvelvollisuuden piirissä. Toisaalta direktiivin toimeenpanossa ei ehdoteta kansallisia laajenuksia soveltamisalaan. Tämä johtaa siihen, että kansallisesti kriittiseksi infrastruktuuriksi määritellävät tahot eivät välttämättä kuulu yhtenäisen sääntelyn piiriin. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityksessä tulisikin selvittää, miten muun kuin tämän säädöksen perusteella kriittiseksi katsottavien toimijoiden operoiman kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokykyä parannetaan.

Tässä yhteydessä on huomattava, että lainsäädäntöön saattaa jäädä katvealue, jos esimerkiksi valmiuslain käynnissä olevan uudistuksen seurauksena ei säädetä varautumisvelvollisuudesta kaikille kriittistä infrastruktuuria hallinnoiville yksityisen sektorin toimijoille. Velvollisuus varautua ennakoon teknisesti ja muutoin saattaa olla tarpeellinen esimerkiksi valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton mahdollistamiseksi käytännössä. Muiden kuin kriittistä infrastruktuuria operoivan, mutta esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisten yksityisten toimijoiden varautuminen voitaisiin jättää mahdollisen sektorikohtaisen lainsäädännön varaan tai siitä voitaisiin huolehtia sopimusperusteisesti.

Koska kriittisen infrastruktuurin suojaaja koskevassa sääntelyssä kyse on normaaliolojen häiriötilanteita ja varautumista koskevista velvoitteista, olisi tärkeää, että esimerkiksi esityksen vaikutusarvioissa olisi huomioitu lain toimeenpano myös niissä tilanteissa, joissa laissa säädettyjen toimintojen toiminta estyy.

Huomiot yhteydestä Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja Kansalliseen riskiarvioon

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettava merkittävä strateginen asiakirja. Sillä on erityistä merkitystä ministeriöiden varautumisen vastuunjaon kannalta. Kansallisessa riskiarviossa puolestaan tunnistetaan riskejä, joilla on laajaa kansallista merkitystä ja

arvioidaan niiden vaikutusta yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Vaikka valtiovarainministeriö pitää 1. lakiehdotuksen 5 ja 6 §:n ratkaisua sinänsä perusteluna, hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin selvittää, miksi direktiivin edellyttämää kansallista strategiaa ja riskiarviointia ei voida sisällyttää näihin olemassa oleviin, vakiintuneisiin ja tunnistettuihin asiakirjoihin.

Huomiot yhteydestä Finanssivalvonnan tehtäviin

Valtiovarainministeriö yhtyy esitysluonnoksen arvioon, jonka mukaan finanssialan toimijoiden digitaalista häiriönsietokykyä säännellään kattavasti DORA-asetuksessa, eikä NIS2- ja CER-direktiiveistä toimijoille aiheutuvia velvoitteita tule päällekkäisen sääntelyn ja tarpeettoman hallinnollisen rasituksen välttämiseksi soveltaa niihin finanssialan toimijoihin, jotka kuuluvat mainittujen direktiivien soveltamisalaan. Kyseiset toimijat on kuitenkin tärkeää huomioida näiden direktiivien mukaisissa kansallisissa strategioissa ja toimenpiteissä ja viranomaisten välisissä yhteistyörakenteissa, jotta voidaan varmistaa viranomaisten välinen tiedonkulku sekä kansallisten strategioiden johdonmukaisuus.

Valtiovarainministeriö valmistelee DORA-asetuksen johdosta tehtävää hallituksen esitystä, joka tulee sisältämään ehdotuksen Finanssivalvonnasta annetun muuttamisesta siten, että Finanssivalvonta toimisi CER-direktiivin tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena pankkitoiminnan ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin osalta. Lain 3 f §:ssä säädettäisiin Finanssivalvonnan velvollisuudesta tehdä yhteistyötä CER-direktiivin mukaisten tehtävien hoitamiseksi, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn parantamiseksi ja niiden välisen vapaaehtoisen tiedonvaihdon edistämiseksi valtiovarainministeriön, sisäministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden asianomaisten viranomaisten kanssa.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä huomioitaisiin myös Huoltovarmuuskeskuksen ja Finanssivalvonnan yhteistyön tarve. Yhteistyötä tulisi tehdä erityisesti CER-direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen antamiseksi kriittiselle toimijalle sekä 2 kohdassa tarkoitettua yhteistyö- ja tiedonvaihtovelvoitteen täyttämiseksi.

Soveltamisala (1 §)

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan 1. lakiehdotuksen soveltamisala ei ole selkeä, sillä valtion viranomaisen käsitettä (1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 mom 2 k) ei ole avattu riittävästi. Käsitettä ei ole perusteluissa avattu, eikä myöskään sen suhdetta direktiivin liitteen julkishallinnon toimialan toimijaluokan käsitteeseen (Public administration entities of central governments as defined by Member States in accordance with national law). Eduskunta on kuitenkin rajattu erikseen ulos soveltamisalasta (2 § 1 mom). Esityksessä ei oteta esim. kantaa valtion liikelaitoksiin tai itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin - paitsi että Suomen Pankki on rajattu pois soveltamisalasta. Esityksessä ei oteta kantaa ylimpien laillisuusvalvojien asemaan taikka tasavallan presidentin kanslian asemaan.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että 1 §:ssä tai vähintäänkin hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi yksityiskohtaisemmin määritellä, mitä ”valtion viranomaisella” tarkoitetaan. Esityksessä voitaisiin myös luetella ne valtion virastot ja laitokset ja muut toimijat, joihin lakia on tarkoitus soveltaa.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että perusteluissa (esim. s. 17) avattaisiin se, mitä direktiivin 2 artiklan 10) kohdan tekstissä todetaan niistä edellytyksistä, joiden täytyessä direktiiviä sovelletaan ”julkishallinnon toimijaan”. Hallituksen esityksestä tulisi erityisesti ilmetä, että julkishallinnon toimijalla tässä yhteydessä tarkoitetaan toimijaa, jolla on valtuudet osoittaa luonnollisille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin liittyen henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman liikkuvuuteen rajojen yli. Hallituksen esitysluonnoksessa ei mainita vaatimusta julkishallinnon toimijan päätösten rajat ylittävistä vaikutuksista, vaikka ne ovat olennainen seikka määriteltäessä soveltamisalaan kansallisesti kuuluvia julkishallinnon toimijoita.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa 1. lakiehdotuksen soveltamisala julkishallinnon toimijaan rajataan esimerkiksi siten, että siihen ei sovelletaisi 7 §:n 3 momenttia, 15 – 18, 20–24 ja 28 §:ää.

Julkishallinnon määritelmä direktiivissä johtaa siihen, että kunnat ja hyvinvointialueet eivät kuulu kokonaisuutena ehdotetun lainsäädännön soveltamisalaan.

Direktiivin toimeenpanossa ei ehdoteta kansallisia laajennuksia soveltamisalaan. Tämä saattaa johtaa siihen, että osa kansallisesti sinänsä kriittisillä aloilla toimivista tahoista ja merkittävääkin kriittistä infrastruktuuria operoivista toimijoista ei kuulu yhtenäisen sääntelyn piiriin.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan 24 §:ää ei tulisi soveltaa kriittiseen toimijaan pankkialalla ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin alalla. Valtiovarainministeriö esittää siten harkittavaksi, että 2 § 3 mom. muotoilu kuuluisi ”Tämän lain 7 §:n 3 momenttia, 15 – 18, 20–24 ja 28 §:ää ei sovelleta kriittiseen toimijaan, joka on määritetty CER-direktiivin liitteen pankkialan, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin ja digitaalisen infrastruktuurin toimialoilla.”

Yhteensovittamistehtävää hoitava ministeriö (7 §)

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna lakiehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta, yhteensovittaminen ja kehittäminen kuuluisivat sisäministeriölle ja että sisäministeriö toimisi CER-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisena toimivaltaisena viranomaisena.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävät (8 §, 9 §)

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esitysluonnoksen lähtökohtaa, jonka mukaan Huoltovarmuuskeskuksen on tarkoituksenmukaista huolehtia kriittisen toimijan häiriönsietokykyä tukevista toimituksista, ministeriöiden tehtävien tukemisesta, sekä poikkeamailmoitusten välittämisestä. Ehdotettu laki ei kuitenkaan kata kaikkia kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokykyä edistäviä toimia, joten on tärkeä varmistaa se, että kansallisista lähtökohdista järjestetty huoltovarmuustoiminta täydentää ehdotetun lain sääntelyä.

Kriittisen toimijan määrittäminen (11 §) – julkishallinnon toimijat

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen julkisen hallinnon soveltamisalan nykytilan esittely ja arviointi poikkeavat yksityiskohtaisuudessaan merkittävästi muiden soveltamisalojen tietosisällöistä. Arviointi on esitetty yleisellä tasolla ilman kytkentää CER-direktiivin mukaisen julkisen hallinnon määrittelyyn ja arviointiin siitä, miltä osin direktiivin sisämarkkinasäätelystä lähtevä peruste soveltuisi sovellettavaksi Suomen julkiseen hallintoon. Nykytilan arvioinnin puutteellisuus näkyy siinä, että säädöskohtaiset perustelut jäävät vain maininnaksi ”Lakia sovellettaisiin momentin 2 kohdan mukaan julkishallinnon osalta valtion viranomaiseen.” Perustelu sille, miksi tällainen direktiivin soveltamisalan rajaus on tehty, puuttuu täysin.

Esitysluonnoksessa ei myöskään perustella kattavasti kriittisen toimijan määrittämistä julkishallinnon toimialalla. Esimerkiksi se, mikä taho voi määrittää tietyn ministeriön kriittiseksi toimijaksi tai voiko näin ylipäänsä tehdä, jää epäselväksi.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että lakiehdotuksen 11 §:ään lisättäisiin uusi 1 momentti, jossa säädettäisiin niistä julkishallinnon toimijoista, jotka suoraan lain nojalla olisivat laissa tarkoitettuja kriittisiä toimijoita. Näitä tulisi olla direktiivin vaatimusten mukaisesti ne julkishallinnon toimijat, joilla on valtuudet osoittaa luonnollisille tai oikeushenkilöille päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin liittyen henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman liikkuvuuteen rajojen yli.

Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitetty säädös saattaa johtaa tilanteeseen, jossa jokin kunnan toiminto (esim. vesilaitos) määritetään 11§:n mukaiseksi kriittiseksi toimijaksi, mutta kunnan koko toimintaa ei. Vastaava tilanne saattaa syntyä myös hyvinvointialueilla. On perusteltua tunnistaa, että sääntely todennäköisesti johtaa tilanteeseen, jossa joillakin kunnilla tai hyvinvointialueilla on lain soveltamisen seurauksena muihin kuntiin tai hyvinvointialueisiin verrattuna laajempia varautumisvelvollisuuksia. Esitysluonnoksen vaikutusarviota olisikin perusteltua täydentää siten, että lainsäädännön vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin olisi mahdollista täsmällisemmin arvioida. Sääntelytavalla on myös vaikutusta valtiovarainministeriön toimialueella kuntien ja hyvinvointialueiden varautumistyöhön kokonaisuutena.

Kriittisen toimijan määrittäminen (11 §) – kriteerit

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 11 § Pykälän 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan kriittisen toimijan määrittämiseen sovellettava peruste olisi se, että toimija tarjoaa yhtä tai useampaa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeistä palvelua. Momentin toisen kohdan mukaan perusteena olisi se, että toimija toimii ja sen omistama, hallinnassa oleva tai toiminnassaan käyttämä kriittinen infrastruktuuri sijaitsee Suomen alueella. Edelleen, esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 kohdan mukaan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan ”hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi”. Valtiovarainministeriö esittää perusteluja täsmennettäväksi siten, että olisi yksiselitteistä, että tilanteessa, jossa vain osa keskeisen palvelun tarjoamiseksi välttämättömästä verkostosta tai järjestelmästä sijaitsee Suomen alueella, voidaan määrittää kriittiseksi toimijaksi muiden edellytysten täytyessä. Asialla on erityistä merkitystä määriteltäessä kriittistä toimijaa,

joka kuuluu CER-direktiivin liitteen pankkialan, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin tai digitaalisen infrastruktuurin toimiaan ja johon ei siten sovellettaisi 1. lakiehdotuksen 7 §:n 3 momenttia.

Päätöksenteko kriittisestä toimijasta (14 §) – toimialan määräytyminen

Kriittisen toimijan määrittäminen asetetaan 1. lakiehdotuksessa ministeriön tehtäväksi. Valtiovarainministeriö katsoo tämän perustelluksi lähtökohdaksi.

Esitysluonnoksen mukaan kriittisen toimijan määrittämisasian ratkaisi se ministeriö, jonka toimialaan käsiteltävä toimija kuuluu. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ministeriökohtaisen toimivallan määräytyminen olisi syytä kuvata tarkemmin ja yksiselitteisemmin. Erityisesti valtio-omisteisten strategisen intressin yhtiöiden toimialavastuun määräytyminen ei ole yksiselitteistä nykyisessä varautumis- tai huoltovarmuusjärjestelmässä. Nykyisellään huoltovarmuudesta ja varautumisesta vastaa kyseisestä toimialasta vastaava ministeriö yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa määriteltyjen vastuiden mukaisesti. Tämä toimialavastuu ei kuitenkaan viime kädessä määritä kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevia vastuukysymyksiä eikä toimialan vastuuministeriölle tule erityistä toimivaltaa kriittisen infrastruktuurin omistukseen liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi Fingrid Oyj:n ja Gasgrid Finland Oy:n toimialasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö ja omistajaohjauksesta valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö on aiemmin painottanut, että valmisteilla olevassa omistajapolitiikan periaatepäätöksessä olisi tunnistettava ja kuvattava yhtiöiden osalta geopolittinen tilanne ja sen edellyttämä varautumisen, riskienhallinnan sekä kriittisen infran suojaamista koskevat kysymykset. Yhtiöiden ja omistajaohjauksen näkökulmasta kyse ei ole yksinään yhtiön vastuulle kuuluvasta yhtiön toimintaympäristön ja liiketoiminnan riskeistä ja niiden hallinnasta. Huoltovarmuuden toteutumisen näkökulmasta on tärkeä tunnistaa eri toimijoiden roolit (YTS-tehtävästä vastaava ministeriö, omistajaohjauksesta vastaava ministeriö, yhtiö ja Huoltovarmuuskeskus) ja määritellä toimijoiden vastuut huoltovarmuuden toteuttamiseksi.

Valtiovarainministeriö on todennut myös huoltovarmuuden periaatepäätöstä koskevassa lausunnossaan TEM:lle, että kriittisen infrastruktuurin suojaamisen vastuuta ja yhteistyötä vastuuministeriöiden, Huoltovarmuuskeskuksen ja muiden viranomaisten kesken on tarpeen selkeyttää. Kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevat ministeriöiden vastuut on tärkeää kuvata päätöksessä (yleiset periaatteet) ja tarkemmin toimeenpanosuunnitelmassa (toimialakohtaisesti).

Lisäksi valtiovarainministeriö on huoltovarmuussääntelytyöryhmälle antamassaan vastauksessa nostanut esiin ministeriön toimialalle kuuluviin strategisen intressin yhtiöihin liittyvien tehtävien selkeytystarpeen. Varautumiseen ja huoltovarmuuteen, riskienhallintaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyviä vastuuta ja yhteistyötä tulee selkeyttää niin yhtiöiden kuin niitä ohjaavien viranomaisten – mm. työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Energiavirasto, Huoltovarmuuskeskus - kesken. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa 8/2023 tehdyt havainnot valtion strategisen intressin yhtiöiden riskienhallinnasta ja toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta.

Päätöksenteko kriittisestä toimijasta (14 §) – julkishallinnon toimijat

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa valittuun toteuttamisvaihtoehtoon, jossa julkishallinnon kriittisen toimijat määriteltäisiin toimivaltaisen ministeriön tai valtioneuvoston toimesta valituskelpoisin hallintopäätöksin. Valtiovarainministeriö katsoo, että julkishallinnon kriittisten toimijoiden määrittelystä tulisi lähtökohtaisesti säätää lain tasolla. Toissijaisesti esitetään harkittavaksi, että julkishallinnon kriittisistä toimijoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Hallinto-oikeussuhteen toisena osapuolena on yleensä yksityinen oikeussubjekti, yritys tai muu yhteisö. Julkisyhteisöjen ja viranomaisten väliset hallinto-oikeussuhteet liittyvät yleensä hallinnolliseen yhteistyöhön tai virka-apuun, ja tästä näkökulmasta hallintopäätöksen käyttö tulisi ensisijaisesti rajata ehdotettavassa laissa niihin tarkoituksenmukaisiin tilanteisiin, joissa hallintopäätös kohdistuu yksityiseen toimijaan.

Lisäksi valtiovarainministeriö esittää, että lakiin lisättäisiin asetuksenantovaltuus koskien kriittisen toimijan määrittämisen yksityiskohtaisempia kriteereitä ja menettelyä, jotta voidaan varmistaa määrittelyjen johdonmukaisuus eri hallinnonaloilla. Kriittisten toimijoiden määrittelyyn liittyy myös hallintoprosessiin liittyviä perusoikeuskysymyksiä, jotka liittyvät mm. perustuslain 6 §:ään ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen, johdonmukaisuuden vaatimukseen sekä vaatimukseen kohdella hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Toimijoiden tasapuolisen kohtelun toteuttaminen edellyttää, että viranomainen normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohtelee samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita toisistaan poiketen niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Edellä sanotun johdosta asiassa korostuu se, että päätöksenteon tulee tapahtua ennalta riittävän tarkasti määrittelyjen ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Tällä hetkellä lakiehdotus ei

turvaa eri toimialoilla riittävän täsmällisiä kriteereitä kriittisten toimijoiden määrittämiseksi eikä määrittämiskriteerien osalta ehdoteta säädettäväksi esimerkiksi asetuksenantovaltuudesta.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että 14 §:ssä ei ole määritelty niitä edellytyksiä, joilla hallintopäätös voidaan muuttaa tai kumota. Oikeussuhteen muuttaminen edellyttää sen perustaneen hallintopäätöksen muuttamista, johon viranomaisella tulee olla lakiin perustuva toimivalta. Edellä todetun vuoksi on tarpeellista, että laissa säädettäisiin myös kriittisen toimijan määrittämistä koskevan päätöksen muuttamisen ja peruuttamisen edellytyksistä.

Valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, että 14 §:n mukaisen päätöksen voimassaoloaika olisi hallinnollisen taakan vähentämiseksi 4 vuoden sijaan esimerkiksi 5 tai 6 vuotta.

Poikkeamia koskeva ilmoitusvelvollisuus (17 §)

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että poikkeamailmoituksia sääntelevä 17 § ei sisällä kattavaa luokittelua poikkeaman merkittävyydestä. Tarkoituksena lienee kuitenkin säätää ilmoitusvelvollisuus vain poikkeamista, jotka merkittävästi häiritsevät tai voisivat merkittävästi häiritä kriittisten palvelujen tarjoamista. Pykälän 3 mom.:ssa ja sen perusteluissa on kuvattu seikkoja, mitkä häiriön merkittävyyden määrittämisessä on otettava huomioon, mutta ei ole annettu viitekehystä tai esimerkkejä, millä tavalla näitä ja muita seikkoja (mm. häiriön vaikutuksia) arvioinnissa painotetaan ja miten arvio häiriön merkittävyydestä käytännössä tehdään. Säätely jättää myös epäselväksi, millä tavalla arvioinnissa huomioidaan häiriön laadullisia vaikutuksia.

Velvoitteet kriittisille toimijoille ja viranomaisille poikkeamien ilmoittamiselle voivatkin pahimmillaan johtaa ylenmääräisen hallinnollisen taakan kasvuun, jos poikkeamaa ei määritellä tarkemmin ja perusteluissa anneta tarkempaa viitekehystä arvioinnille. On huomattava, että tavanomaisilla vikaantumisilla tai häiriöillä saattaa olla merkittäviäkin vaikutuksia keskeisiin palveluihin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös hallitusohjelman päätökseen ottaa käyttöön Yksi sisään, yksi ulos -periaate koko valtioneuvostossa. Periaate edellyttää sitä, että uuden sääntelyn vaikutukset yritysten hallinnolliseen taakkaan arvioidaan euromääräisesti kaikissa hallituksen esityksissä. Tämä edellyttää sitä, että ministeriöt ottavat hallinnollisten taakkojen arvioinnin kiinteäksi osaksi yrityssäätelyn valmistelua. Olisi tärkeää arvioida tarkemmin myös 1. lakiehdotuksen vaikutukset yhtiöiden hallinnolliseen taakkaan eri sektoreilla ja suorittaa mm. yhtiöiden euromääräisten taakkavaikutusten arviointi.

Valvontaviranomainen julkishallinnon toimialalla (20 §)

Esityksessä ei selvitetä, miten julkishallinnon toimialalla määritetyt kriittisiä toimijoita valvottaisiin. On ilmeistä, että 1. lakiehdotuksen 20 § ei osoita toimivaltaista valvontaviranomaista. Asiaa ei käsitellä myöskään perusteluissa. Sisäministeriölle on säädetty tehtävä toimia CER-direktiivissä tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena (7 §). Jää kuitenkin avoimeksi, kuinka valvonta julkishallinnon toimialalla on tarkoitus järjestää. Ehdotuksesta ei myöskään selviä, mikä taho ottaa vastaan julkishallinnon toimialan poikkeamailmoitukset. Valvontaan liittyvät kysymykset riippuvat osin myös siitä, millä tavalla soveltamisala julkishallinnon toimialalla lopulta ymmärretään ja miten julkishallinnon kriittiset toimijat määritetään.

Viranomaisten tiedonsaantioikeus (26 §)

Esitysluonnoksen mukaan valvovalla viranomaisella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toiselle valvovalle viranomaiselle ja NIS 2 -direktiivin mukaiselle valvovalle viranomaiselle sekä sisäministeriölle ja toimivaltaiselle ministeriölle tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtävien hoitamiseksi. Valvovalla viranomaisella olisi myös oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa välttämättömiä tietoja Huoltovarmuuskeskukselle sen tehtävien hoitamiseksi.

Säännöksessä tulisi huomioida julkisuuslain 15 § 3 mom. säännös turvallisuusluokitellun tiedon luovuttamisen menettelystä, jonka mukaan päätös luovuttamisesta on siirrettävä luokituksen tehneelle viranomaiselle. Turvallisuusluokiteltavien tietojen edelleen luovuttaminen edellyttää tiedon luokitelleen viranomaisen päätöstä, eikä valvova viranomainen voisi luovuttaa tietoa toiselle valvovalle viranomaiselle ilman tiedon luokittajan lupaa. Lisäksi on huomioitava se, että vaikka edelleen luovuttamista koskevassa sääntelyehdotuksessa on myös mukana välttämättömyyedellytys, joutuu edelleen luovuttajakin tekemään erillisen päätöksen edelleen luovuttamisesta aina tapauskohtaisesti tietopyyntöä vasten. Ehdotus muodostaa valvontaviranomaisten ja ministeriöiden välille verkoston, jossa tapauskohtaisesti toimitetaan tietopyyntöjä ja tehdään hallinnollisia päätöksiä tietojen luovuttamisesta. Ehdotuksella on hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus, joka olisi tuotava esiin vaikutusarvioissa.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että ”sisäministeriöllä olisi yhteensovittavan ja koordinoivan ministeriön tehtäviä varten välttämätöntä saada kokonaisnäkyä kansalliseen kriittisen infrastruktuurin kriisinkestävyys tilaan”. Perusteluja tulisi täydentää selvittämällä, mihin tämä välttämättömyys perustuu ja kuinka sisäministeriö tietojaan käsittelee ja mihin se tietojaan käyttäisi. Tämä on välttämätöntä koska koottavat tiedot muodostaisi yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisen tietovarannon.

valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

neuvotteleva virkamies

Markus Kari

Liitteet

-

Jakelu

SM Sisäministeriö

Tiedoksi

VN/18947/2022-VM-87

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: