

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**

Sisäministeriö on pyytänyt 19.1.2024 päivämällään kirjeellä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kriittisen infrastruktuurin direktiivin (CER-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) kiittävät lausuntomahdollisuudesta ja antavat asiassa yhteisen lausunnon. Lausuntoon on liitetty erikseen Etelä-Savon ELY-keskuksen antama lausunto valvojan viranomaisen näkökulmasta. Lausunto löytyy kokonaisuudessaan kohdasta "Lausunnonantajan lausunto".

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**

-

4.

### **Valvontaa koskevat huomiot**

-

5.

## Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot

-

6.

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

-

7.

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

-

8.

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

-

9.

**Muut huomiot**

-

## Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

CER -direktiivillä tavoitellaan keskinäisriippuvaisten, yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten palveluiden häiriönsietokyvyn turvaamisen parantamista sekä yhteiskunnan taloudellisten toimintojen ylläpitämistä. Hallituksen esitys on tarkoitukseltaan hyvä ja kannatettava. Säättämällä yleislaki lisätään ja tuetaan eri toimijoiden kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokykyä.

Lakiesityksessä ehdotetaan ELY-keskusten käsityksen mukaan osin uutta ohjausjärjestelmää. Sisäministeriö ohjaisi toiminnallisesti Huoltovarmuuskeskusta lakiehdotuksessa säädettyjen tehtävien osalta. Muu ohjausvastuu olisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriöllä. Ohjausvastuun jakautuminen edellyttää tiivistä ministeriöiden välistä yhteistyötä. Lähtökohtaisesti CER-direktiivin toimeenpanossa tulisi tukeutua nykyisiin olemassa oleviin yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden toimintamalleihin ja rakenteisiin. Yritysvaikutusten analysointi on jäänyt esityksessä vähälle huomiolle ja mahdollisten uusien velvoitteiden antaminen on syytä analysoida huolellisesti.

Alueellista huoltovarmuustyötä on kehitetty voimakkaasti viime vuosina mm. ELVAR-toiminnan kautta eikä näitä pääosin vapaaehtoisuuteen perustuvia kehittämiselementtejä tule sivuuttaa. ELY-keskuksilla ja alueellisilla ELVAR-toimikunnilla on erinomainen käsitys alueensa huoltovarmuuskriittisistä yrityksistä ja toimijoista sekä infrastruktuurista/ suojattavista kohteista. Tämä alueellisesti kattava ja riittävän yksityiskohtiin menevä asiantuntemus tulisi huomioida erityisesti Direktiivin artiklan 6 mukaista kriittisten toimijoiden määrittämistä ja alueellisesti laadittavia artiklan 5 mukaisia riskiarvioita tehtäessä. Direktiivin artiklan 10 mukaista kriittisten toimijoiden tukemista, ohjeiden ja materiaalin laatimista, harjoitustoimintaa sekä henkilöstön neuvontaa ja kouluttamista on hyvin tuloksin tehty nimenomaan ELY-keskusten, Huoltovarmuusorganisaation ja ELVAR-toiminnan alueellisin toimenpitein, mitä käytäntöä tulisi entisestään vahvistaa.

Kansallisessa lainsäädännössä olisi tarpeen linjata kriittisiä toimijoita ja infrastruktuuria kokoavien tietomassojen sekä poikkeama/häiriötilanteita koskevien ilmoitusten salassapidosta ja luokittelusta. Salassapitokysymykseen kytkeytyy tarve yritysturvallisuussopimuksille ja henkilöstön turvallisuusselvityksille, joka kokonaisuutena voitaisiin linjata lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa.

Huoltovarmuuskeskukselle esitettävä rooli ns. yhteyspisteenä on perusteltu. Merkittävä osa kriittistä infrastruktuuria on yksityisen sektorin ylläpitämää ja huoltovarmuusorganisaatiolla on jo olemassa olevat verkostot elinkeinoelämään. Lisäksi huoltovarmuustoiminnan kautta rakentuu luonteva yhteistoiminta julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välille.

Lakiesityksen aikataulu on käsityksemme mukaan tiukka. On huomioitava, että varautumista ja kokonaisturvallisuutta käsitteleviä lainsäädäntö- ja strategiahankkeita on samaan aikaan paljon vireillä (mm. valmiuslain uudistaminen, huoltovarmuuspäätös ja -lainsäädäntö, sektorikohtaiset lait, yhteiskunnan turvallisuusstrategia, aluehallinnon uudistus ym.). Näiden kaikkien synkronoituminen keskenään päällekkäisyyksiä välttämällä on tärkeää. Kuten esityksessä todetaan, CER-direktiivi edellyttää vahvaa koordinaatiota. Koordinaation määrittely ei kuitenkaan avaudu esityksessä riittävällä tarkkuudella.

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. Haasteita voi myös ilmetä toimialojen rajapinnoissa ja valvontatoimien yhdenmukaisessa järjestämisessä.

Kansallisten viranomaisten on tunnistettu osallistuvan myös laajasti direktiivin edellyttämän kansallisen strategian ja riskiarvioinnin laatimiseen, lisäksi velvoitteiden valvonnasta on tunnistettu aiheutuvan jonkin verran uusia tehtäviä ja lisäresurssitarpeita niille sektorikohtaisille valvontaviranomaisille, joille näitä tehtäviä osoitetaan ja joilla niitä jo on. Velvoitteiden valvonta

tapahtuisi 21 §:n mukaisesti tarkastusoikeutta käyttämällä. Tarkastustoiminta edellyttää myös henkilöresursseja. Yhdyskuntajätevesien ulkopuolisten jätevesien osalta resurssitarvetta ei ole lainkaan arvioitu. Jätevesien osalta jää osin epäselväksi, miten muiden kuin yhdyskuntajätevesien osalta valvonta toteutetaan, eikä siihen ole esitetty kohdennettavaksi henkilötyöresurssia. Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, merkittävässä määrin jätevesiä tuottavia ympäristölupavelvollisia toimijoita valvovat todennäköisesti ELY-keskukset. Esityksessä ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti määritetty, toimisivatko teollisuusjätevesien osalta valvontaviranomaisina juuri kyseisen laitoksen ympäristölupaa valvovat viranomaiset. Tässä yhteydessä on syytä erotella kuitenkin vesihuoltolainsäädäntö ja siihen liittyvät tehtävät, sillä vesihuoltolainsäädäntö ei lähtökohtaisesti koske teollisuusjätevesiä. Todettakoon myös, että NIS2-direktiivin osalta jätehuoltosektorin valvontaviranomaisen tehtäviä on esitetty Etelä-Savon ELY-keskukselle.

Monilla sektoreilla, joissa syntyy merkittäviä määriä tai laadultaan merkittäviä jätevesiä, jätevesistä huolehtimisen voi kuitenkin katsoa olevan varsin keskeistä toiminnan jatkuvuuden ja ympäristövaikutusten merkittävyyden kannalta. Tällöinkin olisi tarkoituksenmukaista, että kyseiseen tehtäväkenttään olisi kohdennettu erikseen henkilöresurssia huolehtimaan valvonnan asiantuntemuksen varmistamisesta valtakunnallisesti (ns. erikoistumistehtävyyppisesti). ELY-keskus korostaa, että kriittisten toimintojen tarkastelussa myös tältä osin valvontaresurssitarve tulee huomioida. Ehdotusluonnoksessa ELY-keskusten osalta ESAELYlle varattu 1 htv on jo ennalta arvioituna liian vähäinen, eikä kata ennalta arvioiden edes yhdyskuntajätevesien osalta tunnistettua tarvetta.

Etelä-Savon ELY-keskuksen vesihuoltopalvelut -yksikön lausunto. Lausunnon tämän osan ovat laatineet Ilkka Juva ja Aki Huttunen

Ehdotetun lain 4 §:n 4 kohdassa määritellään poikkeama tapahtumaksi, joka voi merkittävästi häiritä tai joka häiritsee keskeisen palvelun tarjoamista, myös silloin, kun se vaikuttaa kansallisiin järjestelmiin, joilla ylläpidetään oikeusvaltiota. Tapahtumalta näytetään edellytettävän merkittävyyttä ainoastaan tilanteessa, jossa se voi häiritä palvelun tarjoamista. Merkittävyyttä ei puolestaan näytetä edellytettävän, jos tapahtuma häiritsee palvelun tarjoamista. Vesihuollon toimialalla on huomattava, että esimerkiksi putkirikot ovat varsin arkipäiväisiä, mutta niiden voidaan kuitenkin ajatella häiritsevän palvelun tarjoamista. Poikkeaman määritelmä voisi olla mahdollista kirjoittaa myös muotoon "4) poikkeamalla tapahtumaa, joka voi merkittävästi häiritä tai joka merkittävästi häiritsee keskeisen palvelun tarjoamista, myös silloin, kun se vaikuttaa kansallisiin järjestelmiin, joilla ylläpidetään oikeusvaltiota."

Poikkeaman ilmoittamisesta säädettäisiin ehdotetun lain 17 §:ssä. Ehdotetun 1 momentin mukaan kriittisen toimijan olisi ilmoitettava ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja Huoltovarmuuskeskukselle poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. Ehdotetun säännöksen suhde 4 §:ään ei vaikuta selkeälle. Ensinnäkään 17 § ei edellytä poikkeamalta merkittävyyttä siinäkin laajuudessa kuin 4 §:ssä on

säädetty. Toisaalta poikkeaman määritelmään sisältyy jo sellaisenaan, että tapahtuma voi merkittävästi häiritä tai häiritsee palvelun tarjoamista. Mikäli tarkoituksena on, että kaikista poikkeamista ilmoitetaan, voisi säännöksestä tulla selkeämpi poistamalla 1 momentin ensimmäisen virkkeen viimeinen lause "joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista." Mikäli tarkoituksena puolestaan on, että vain tietyistä määritelmän mukaisista poikkeamista ilmoitetaan, näyttäytyy 4 §:n ja 17 §:n suhde toistaiseksi epäselvänä. Lisäksi on edellä todetusti vesihuollon toimialalla huomattava, että suuri osa tapah-tumista, jotka voivat häiritä tai häiritsevät palvelun tarjoamista, voivat olla luonteeltaan varsin tavanomaisia (esim. paikallisesti vaikuttavat ja vaikutuksiltaan vähäiset putkirikot). Tämän vuoksi kaikista tällaisista tapahtumista ilmoittaminen ei liene tarkoituksenmukaista. Sellaisia poikkeamia, joista tulee ilmoittaa, voisi olla suotavaa määritellä tarkemmin ja ehdotettua sanamuotoa tiukemmin.

Lisäksi ehdotetun 17 §:n 3 momentti vaikuttaa yhteydessään tällä hetkellä irralliselle. Momentissa säädetään häiriön merkittävyydestä ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykäläotsikon alla. Tästä on tulkittavissa, että ilmoitusvelvollisuuden vaikuttaa häiriön merkittävyys, mutta tätä ei edellä kuvatuksi ole selkeästi kirjattu ehdotettuun lakiin. Kyseisen momentin sisältö voisi sijaita luontevasti myös 4 §:ssä poikkeaman määritelmän yhteydessä, mikäli tarkoituksena on, että kaikista määritelmän mukaisista poikkeamista ilmoitetaan.

Poikkeaman ilmoittamista koskevan 17 §:n perusteluissa on yleisesti viitattu poikkeamailmoitusten välittämiseen tarkoitettujen keskitettyjen järjestelmien kehittämiseen. Tarkoituksenmukaista lienee, että poikkeamailmoitukset kulkisivat keskitettyjä kanavia pitkin. Ilmoitusten tulisi välittyä tiedoksi toimivaa ja tarkoituksenmukaista reittiä käyttäen lain voimaantulosta lähtien jo ennen perusteluissa viitattujen keskitettyjen ilmoituskanavien käyttöönottoa. Lakiin voisikin olla mahdollista lisätä tarkempaa sääntelyä käytettävästä ilmoituskanavasta esimerkiksi siten, että siitä säädettäisiin tai määrättäisiin toimialakohtaisesti - lain säätämisen yhteydessä tai lain voimaantulon jälkeen.

Valvonnasta ehdotetaan säädettävän 5 luvussa. Ehdotetun 20 §:n mukaisesti toimialakohtaisesti määrittävä toimivaltainen viranomaisen valvoo 15 ja 16 §:ssä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamista. Edelleen ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin valvovan viranomaisen mahdollisuudesta antaa kriittiselle toimijalle huomautus tai varoitus, jos kriittinen toimija rikkoo ehdotettua lakia. Edelleen valvova viranomaisen voisi valvontapäätöksellä velvoittaa toimijan korjaamaan havaitut puutteet kohtuullisessa määräajassa, ja tätä päätöstä olisi mahdollisuus tehostaa uhkasakolla. Lisäksi 23 §:ssä säädettäisiin valvovan viranomaisen mahdollisuudesta määrätä kriittiselle toimijalle laiminlyöntimaksu. Ehdotetun 20 §:n valossa näyttäisi siltä, että 22 ja 23 §:ssä säädettyjä valvontakeinoja voitaisiin käyttää ainoastaan kriittisen toimijan laiminlyödessä 15 ja 16 §:n velvoitteita. Tämä ei kuitenkaan käy ehdotuksesta selkeästi ilmi. Lisäksi ehdotuksesta ei käy kovin selkeästi ilmi 23 §:ssä tarkoitettujen laiminlyöntimaksun suhde 22 §:ssä tarkoitettuihin valvontakeinoihin. Jokseenkin epäselväksi jää se, millaisiin tilanteisiin 23 §:n mukainen laiminlyöntimaksu on tarkoitettu.

Ehdotetun lain 11 §:n mukaisesti kriittiseksi toimijaksi voidaan määritellä yksityisen tai julkisen yhteisön toiminnallinen osa. Määritettäessä toiminnallista osaa kriittiseksi toimijaksi voi olla syytä

kiinnittää huomiota myös valvojan viranomaisen mahdollisuuteen antaa määräyksiä velvoittaen yksilöidysti toiminnallista osaa.

Riskinarviointia ja häiriönsietokykyä koskevissa 15 ja 16 §:ssä on todettu hieman eri sanamuodoin valvojan viranomaisen mahdollisuus vahvistaa se, että jokin muu vastaavaa tarkoitusta tehty riskinarviointi, asiakirja tai suunnitelma täyttää 15 ja 16 §:n vaatimukset, eikä 15 §:n riskinarviointia tai 16 §:n mukaista suunnitelmaa tällöin tarvitse näiltä osin laatia. Vahvistamisessa käytettävää menettelyä ei ole yksityiskohtaisesti avattu. Tarkoituksenmukaista lienee, että asiasta ei esimerkiksi ole tarpeen tehdä erillistä päätöstä, vaan vastaavuus voidaan muutoin todeta.

Ehdotetun 25 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden on syytä olla tarkkarajainen ja perusteltu. Ehdotettu säännös lähtee siitä, että tarkemmin määritellyt viranomaiset voivat saada toisiltaan tai kriittiseltä toimijalta taikka luovuttaa toiselle määrätyle viranomaiselle niiden tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Näiden tietojen määrittelyn olisi toivottavaa olla mahdollisimman selkeää ja tarkkarajaista.

Etelä-Savon ELY-keskuksen toimintamenon kasvuksi on arvioitu 1 henkilötyövuosi. Soveltamisalan piiriin tulevat kriittiset toimijat määritellään kuitenkin erillisellä päätöksellä lain voimaantulon jälkeen. Vaikutustenarviointia hallinnollisen taakan kasvusta ja tarpeellisista resursseista on tämän vuoksi vaikea toteuttaa tässä vaiheessa tarkasti.

Rossi Tapani

Pohjois-Pohjanmaan ELY - Lausunnon laadintaan osallistuneet muutkin ELY-keskukset, erityisesti Etelä-Savon ELY-keskus