

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

-

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

Sisäministeriö

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 19.1.2024 VN/18947/2022-SM-46

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta, ja muutettavaksi turvallisuusselvityslakia, rikosrekisterilakia, lakia rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia sekä lakia huoltovarmuuden turvaamisesta. Esityksellä pantaisiin täytäntöön direktiivi (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta, jäljempänä CER-direktiivi.

Lisäksi ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjille säädettäisiin velvollisuus varmistaa tiettyjen työntekijäryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus turvallisuusselvityslain mukaisella perusmuotoisella henkilöturvallisuus selvityksellä.

CER-direktiivi ja ehdotettu uusi laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta sekä siihen liittyvä lainsäädäntö merkitsevät Suomessa oleellisesti uudenlaista lainsäädäntökehikkoa. Vaikka Suomessa on pitkät perinteet varautumisessa ja huoltovarmuuden ylläpitämisessä, merkitsee CER-direktiivin toimeenpano sisällöllisesti useita uudenlaisia näkökulmia eri laajuisiin häiriötilanteisiin varautumiseen. Lisäksi ehdotus edellyttää unionin oikeuteen perustuvan häiriönsietokyvyn käsitteen lakisääteistä sisällyttämistä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja niiden jatkuvuuden turvaamiseen. Ehdotettu lainsäädäntö merkitsee oikeudellisesti sitä, että yhteiskunnan ohjaus ja sen hallinta, joka on aikaisemmin järjestetty soft law -tyyppisellä periaatepäättösohjauksella sekä sopimusperusteisella, vapaamuotoisella ja osaksi vapaaehtoisellakin yhteistyöllä, tuodaan suoraan lainsäädännön piiriin. CER-direktiivin kautta lailla tapahtuvan sääntelyn piiriin tulee ulottuvuuksia, joita ei ole aikaisemmin Suomessa varsinkaan yleislainsäädännöllä säännelty.

Tässä valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan lausunnossa arvioidaan ensiksi hallituksen esitysluonnosta siitä näkökulmasta, miten se toteuttaa oikeusvaltion kantavia periaatteita poikkeustilanteisiin varautumisessa ja häiriönsietokyvyssä. Tässä yhteydessä tuodaan esille oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytäntöön perustuvia havaintoja seikoista, jotka voivat olla ongelmallisia rakenteellisista syistä CER-direktiivin täytäntöönpanossa ja häiriönsietokyvyn turvaamisessa. Lisäksi lausunnossa arvioidaan hallituksen esityksen luonnosta ennakkollisen säädösvalvonnan ja erityisesti valtiosääntöoikeuden näkökulmista.

1. Oikeusvaltioperiaate

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja CER-direktiivissä tarkoitetun kriittisen infrastruktuurin toimivuudella ja häiriönsietokyvyllä on välillisesti merkitystä perusoikeuksien ja yleensä eri oikeuksien toteutumisen kannalta. Yhteiskunnan toimivuus turvataan oikeusvaltiossa ajantasaisella yleislainsäädännöllä, jota erityislainsäädäntö tarkentaa.

Lainsäädännön ajantasaisuus myös häiriötilanteita ajatellen ja lakiin perustuva varautuminen on tärkeää perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen kannalta poikkeuksellisissa olosuhteissa ja poikkeusoloissa, mikä on havaittu myös valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä muun muassa koronaepidemian yhteydessä (ajantasaisen yleislainsäädännön merkityksestä ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle, K 17/2021 vp, s. 15–18). Perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä edellyttää, että Suomessa on ajantasainen, selkeä ja ymmärrettävä yleislainsäädäntö, jossa on riittävästi säädetty viranomaisten toimivaltuuksista ja yhteistyöstä sekä yhteistyövelvoitteista sekä

kriittisten toimijoiden varautumisvelvoitteista tarkkarajaisella ja täsmällisellä sekä oikeasuhtaisella, mutta myös riittävän joustavalla sääntelyllä erilaisten häiriötilanteiden varalta.

Lain kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja muun CER-direktiiviä toteuttavan lainsäädännön suhde valmiuslakiin ja siihen valmisteltavana oleviin muutoksiin on oleellinen. Pällekkäistä sääntelyä on syytä välttää. Toisaalta kriittisen infrastruktuurin suojaa koskevassa sääntelyssä kysymyksessä on laajalti normaaliolojen häiriötilanteita ja varautumista koskevat velvoitteet, eikä pelkästään valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin varautumista painottava sääntely.

Oikeuskansleri on antanut lausunnon valmiuslain varautumisvelvoitteen uudistamista koskevasta arviomuistiosta (OKV/2433/21/2023). Oikeuskanslerin lausunnossa esitetyt näkökohdat ja siinä viitattu laillisuusvalvontakäytäntö ovat merkityksellisiä myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen viimeistelyssä. Tässä hallituksen esityksessä on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota direktiivin muodollisen toimeenpanon ohella siihen, että direktiivin tavoitteet häiriönsietokyvyn paranemisesta toteutuvat mahdollisimman laajasti. CER-direktiivi ja ehdotettu uusi lainsäädäntö ovat dynaamisen uhkaympäristön sääntelyä, joka koskee erityisesti rauhanajan ja muiden tilanteiden kuin valmiuslain mukaisten poikkeusolojen vakavia häiriöitä sekä laaja-alaisesti myös hybridivaikuttamista. Ehdotetun lainsäädännön ja CER-direktiivin mukaisella varautumisella ja häiriönsietokyvyllä on lisäksi merkitystä myös poikkeusoloissa, mukaan lukien sodan uhkan ja sodan tilanteet.

CER-direktiivi ja ehdotettu laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta asettaa kokonaan uusia säädösperäisiä velvoitteita ja uuden suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän sekä riskienhallinnan järjestelmän, joka osaksi poikkeaa soveltamisalaltaan, vaatimuksiltaan ja toimintatavoiltaan yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta ja varsinkin huoltovarmuutta turvaavasta toiminnasta. Se sisältää myös toimialakohtaiseen lainsäädäntöön ja sen mukaisiin riski- ja varautumissuunnitelmiin nähden olennaisestikin uudenlaisia näkökulmia. Esityksen viimeistelyssä onkin tarpeen kiinnittää erityistä huomiota näiden uusien näkökulmien toteuttamiseen ja nivomiseen osaksi suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua ja kokonaisturvallisuuden ohjaus- ja johtamisjärjestelmää sekä toimialakohtaiseen toteuttamiseen suhteessa erityislainsäädännössä säädettyihin vaatimuksiin. Tätä olisi perusteltua korostaa voimakkaamminkin hallituksen esityksen perusteluissa.

CER-direktiivin edellyttämä strategia olisi mahdollista ehdotetun lain kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 5 §:n mukaan sisällyttää osaksi myös muuten hyväksyttävää strategiaa tai valtioneuvoston periaatepäätöstä. Valtioneuvoston periaatepäätös ei vakiintuneen tavan ja laillisuusvalvontakäytännön mukaan ole oikeudellisesti sitova, mutta sillä on hallinnon toimintaa ohjaava vaikutus. Hallituksen tasolla periaatepäätöksen sitovuus on poliittista, ja se velvoittaa vain periaatepäätöksen antanutta hallitusta. CER-direktiivissä edellytetään kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevaa kansallista strategiaa lakisäateisenä suunnitelmana, mikä asettaa vaatimuksensa myös strategian hyväksymisen oikeudelliselle perustalle. Strategia olisi nähdäkseni hyväksyttävä valtioneuvostossa lakisäateisenä suunnitelmana. Tällöin sen ohjaavuus ei esimerkiksi päättyisi hallituksen muuttuessa toimitusministeristöksi. Strategian sisällössä on tarpeen

kiinnittää huomiota riittävään konkreettisuuteen ja ohjaavuuteen siten, että strategia tuo aidosti lisää direktiivin edellyttämällä tavalla kriittisen toimijoiden häiriönsietokyvyn parantamiseen.

CER-direktiivin ja sen tavoitteiden toteuttaminen sekä yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn turvaaminen edellyttävät hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vahvaa koordinaatiota. Yhdyn käsitykseen. Koordinaatio olisi kuitenkin tarpeen määrittellä tarkemmin. Käsittääkseni se edellyttää myös vahvaa johtamista. Häiriönsietokyvyn ja kokonaisturvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden johtamisessa ja sitä koskevassa lainsäädännössä on yhteiskunnan ja turvallisuusympäristön muutosten johdosta merkittäviä kehittämistarpeita, joita on havaittu myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä.

2. Riskiarviointi

Lain kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 6 §:ssä säädettyssä riskiarvioinnissa on tarpeen korostaa riittävää konkreettisuutta, näkökulmien monipuolisuutta ja eri ministeriöiden ja viranomaisten hyvää yhteistyötä. Tältä, samoin kuin kriittisen toimijan lain 15 §:n mukaan tehtävältä riskiarvioinnilta, on lisäksi edellytettävä riittävää ajantasaisuutta ja riskiarvioinnin päivittämistä toimintaympäristön muutosten johdosta. Nykyään neljän vuoden aikana voi tapahtua olennaisia muutoksia. Tarkoituksena ei myöskään voi olla muodollinen riskiarviointiprosessi, vaan siinä tunnistettuihin riskeihin on tarpeen tehdä kohtuullisessa ajassa riittävät riskienhallintatoimenpiteet.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä havaittiin esimerkiksi koronaepidemian yhteydessä, että riskiarvioinnit saattoivat olla osaksi liian yleisiä, tai toteutunut riski oli olennaisilta piirteiltään erilainen kuin suunnitelmissa tarkasteltu riski (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus K 17/2021 vp, s. 13–17). Koronapandemian oloissa kävi nimittäin ilmi, että vuonna 2012 laadittu kansallinen pandemiasuunnitelma ei ollut ajan tasalla, eikä sen mukaista valmiutta ollut riittävästi olemassa. Esimerkiksi suojavälineitä ei ollutkaan tarpeeksi, eikä esimerkiksi sosiaalihuollon tarpeita ja tilannekuvaa oltu riittävästi ennakoitu (ks. oikeuskanslerin kertomus K 17/2021 vp, s. 14–15; valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 4.12.2020 sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön toimiin ja ohjaukseen koronaepidemiassa tarvittavien suojavarusteiden hankinnassa ja varastoinnissa, OKV/155/70/2020). Oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/155/70/2020 todetaan, että huoltovarmuuden toiminnan organisointia, tavoitteellisuutta, tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä tulisi edelleen parantaa sekä vastuita ja päätöksentekoa selkeyttää, mihin osaltaan on nyt mahdollisuuksia käsillä olevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Näistä näkökulmista voidaan pohtia, onko lakiehdotuksen 16 §:ssä ja sen perusteluissa riittävästi korostettu suunnitelmien ajantasaisuutta ja päivittämistä riskiarviointien perusteella.

3. Sisäministeriön ohjaus ja kansallinen koordinaatio

Lakiehdotuksen 7 §:ssä osoitetaan sisäministeriölle erittäin merkittävä ohjaustehtävä, joka sisältää ministeriön aikaisempiin tehtäviin nähden uusia ulottuvuuksia. Kiinnitän huomiota kansallisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden johtamiseen. Valtioelinten tasolla se kuuluu valtioneuvostolle, mutta valmistelu hajautuu eri ministeriöille. Valitussa ratkaisussa valvonta ja tarkempi ohjaus myös jakautuvat eri viranomaisille ja niitä ohjaaville ministeriöille. Ratkaisussa on se hyvä puoli, että tällöin häiriönsietokyvyn turvaaminen voidaan yhdistää osaksi toimialan ohjausta ja hallinnonalan johtamista sekä tavanomaista toimintaa. Se on lähtökohtaisesti perusteltu toimintatapa normaalisuusperiaatteen kannalta sekä sikäli, että häiriöihin varautuminen integroidaan kaikkeen toimintaan. Riskinä on kuitenkin, että häiriönsietokyvyn turvaamisessa merkitykselliset näkökulmat hajautuvat ja erilaistuvat kunkin ministeriön ja viranomaisten omien painotusten perusteella. Häiriönsietokyvyn ohjauksessa ja koordinaatiossa tarvitaan sen vuoksi myös vahvaa yhteistyötä ministeriöiden ja eri viranomaisten kesken sekä yhteistä koordinaatiota. Koordinaatiota tarvitaan erityisesti sen estämiseksi, etteivät ministeriöiden ja viranomaisten väliset hallinnolliset rajat ja siiloutuminen sektoreittain muodostu esteeksi tai rajoitteeksi tehokkaalle ja vaikuttavalle häiriönsietokyvyn ylläpidolle ja kehittämiselle.

Lainkohdan tarkoittamassa ohjauksessa korostuukin näin ministeriöiden yhteistyö ja myös sen varmistaminen, että Huoltovarmuuskeskuksella ja muilla toimijoilla on edellytykset hoitaa tehtävänsä (ks. tämän varmistamisesta esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisu OKV/155/70/2020). Ohjausjärjestelmä sisältää väistämättä moniohjausta, eli useampi ministeriö ohjaa eri tasoilla toimintaa, ja toisaalta useat eri toimijat ovat vastuussa kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn turvaamisesta. Aikaisemmin on oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassaan tekemien havaintojen perusteella ministeriörajat ylittävässä yhteistyössä ollut merkittäviä puutteita (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 80 ja 193–194).

Usean viranomaisen yhteistoimintaa vaativien tilanteiden johtaminen on osoittautunut kipukohdaksi myös kriisitilanteissa. Johtamisvastuut eivät ole olleet riittävän selkeitä. Johtovastuussa olevalta toimijalta on saattanut puuttua riittävä tilannekuva kentältä taikka käytännön voimavarat toimia kentällä sekä uskallus ryhtyä tarvittaviin toimiin (ks. esim. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu, toimenpiteet lentoasemilla koronaviruksen torjunnassa keväällä 2020 OKV/433/70/2020). Viranomaisten yhteistyövelvoitteiden olisi perusteltua olla selkeämpiä ja niiden mukaisen yhteistyön harjoiteltua.

Valtioneuvostossa on puolestaan tarpeen kehittää toimintamalleja useiden ministeriöiden yhteistyötä vaativaan horisontaalisen johtamiseen, ohjaukseen ja valmisteluun sekä horisontaaliseen yhteistoimintaan käytännön vakavissa häiriötilanteissa ja niihin varautumisessa, mille CER-direktiivin täytäntöönpano luo osaltaan uutta lainsäädäntökehikkoa. Ehdotetun 1 lakiesityksen 20 §:ssä ei nähdäkseni kaikilta osin ole osoitettu riittävän täsmällisesti miltä osin kukin valvontaviranomainen suorittaa valvontaa.

Ehdotetun 1. lain 20 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisista CER-direktiivin toimialoilla. Ehdotuksen mukaan Suomessa valvovat viranomaiset olisivat tahoja, jotka nykyisinkin tekevät valvontaa asianomaisilla toimialoilla. Viranomaisia olisivat Energiavirasto, Etelä-Savon elinkeino-,

liikenne- ja ympäristökeskus, Liikenne- ja viestintävirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Ruokavirasto ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot. Kaiken kaikkiaan luonnoksen perusteella on jossain määrin hankala hahmottaa, miten julkisen vallan käyttö ja tuon vallan valvonta CER-asioissa jakautuisi kaikille eri ministeriöille ja viranomaisille.

Pidän tärkeänä johdonmukaista sääntelykehikkoa CER-direktiivin soveltamisalan ulkopuolellakin. Myös soveltamisalaan kuuluvassa erityslainsäädännössä olisi hyvä saavuttaa yhtenäinen mutta kohtuullisin kustannuksin ja kohtuullisella hallinnollisella taakalla toteutettava häiriönsietokyky. Nyt tehdyssä lainvalmistelussa tunnistetut mahdolliset soveltamisalan laajennustarpeet olisi perusteltua osoittaa erilliseen kansalliseen lainvalmisteluun. Se olisi perusteltua tehdä samalla aikataululla kuin valmiuslainsäädännön uudistus ja siihen liittyvä toimialakohtaisen lainsäädännön tarkistaminen.

Yksityiskohtana kiinnitän huomiota siihen, että lakiehdotuksen kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta 2 §:n soveltamisalasäännöksessä suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle tuomioistuimet, kun taas direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa käytetään ilmaisua oikeuslaitos, joka on laajempi. Selvyyden vuoksi totean, että ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät voi perustuslaissa säädettyssä tehtävässään olla laissa säädetyn, valtion viranomaisiin kohdistuvan valvonnan kohteena. Ottaen huomioon ehdotettu valvontasäännösten sisältö, ei lakiehdotuksissa näyttäisi olevan merkittävää ongelmaa. Käytännössä ylimmät laillisuusvalvojat ovat direktiiviä sovellettaessa oikeuslaitokseen rinnastuva toimija. Erikseen on luonnollisesti huolehdittava siitä, että tuomioistuimilla ja muita direktiivin tarkoittamaan oikeuslaitokseen kuuluvia toimijoita koskee riittävän selkeään lainsäädäntöperustaan pohjautuva lainsäädäntö, jolla turvataan oikeuslaitoksen häiriönsietokyky.

4. Huoltovarmuuskeskusta koskeva sääntely

Ehdotetun sääntelyratkaisun asettuminen olemassa olevaan lainsäädäntöön herättää muitakin kysymyksiä. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) lähtee siitä, että huoltovarmuuden turvaamisesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Näin ollen on huomionarvoista, että CER-direktiivin toimeenpanossa poikettaisiin nykyisestä rakenteesta, sillä nyt säädettävän 1. lain 7 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus, seuranta, yhteensovittaminen ja kehittäminen kuuluisivat sisäministeriölle. Sisäministeriö toimisi CER-direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisena toimivaltaisena viranomaisena. Luonnoksesta saa hieman epäselvän kuvan siitä, miten työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön toimivallan rajat käytännössä rajautuvat. PL 2 §:n näkökulmasta ministeriöiden ja viranomaisten toimivallasta on säädettävä selkeästi.

Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (5 §) määritellään, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Nyt esitetyn 1. lain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin, että sisäministeriö vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen toiminnallisesta ohjauksesta sen tässä laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Toiminnallisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että

sisäministeriö vastaisi Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksesta asioissa, jotka muun muassa liittyvät direktiivin edellyttämään valtioiden väliseen yhteistyöhön, koskevat CER-toiminnan kansallisia järjestelyjä sekä niitä koskevia linjauksia ja erityisesti keskitetty yhteyspiste -toiminnon tehtäviä ja teknisiä järjestelmiä. Siten ajatus lienee se, että Huoltovarmuuskeskuksen ohjaus ja valvonta olisi muissa asioissa työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä, mutta CER-asioissa sisäministeriön tehtävä. CER-direktiivin laajasta soveltamisalasta johtuen herää kysymys, onko näiden asioiden erottaminen kovin yksinkertaista.

Ehdotuksen mukaan Huoltovarmuuskeskukselle annettaisiin uusia tehtäviä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Huoltovarmuuskeskuksen juridinen luonne on kuitenkin epäselvä. Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kiitettävästi selostettu Huoltovarmuuskeskukseen liittyviä tulkintaongelmia PL 124 §:n näkökulmasta. Silti jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä selventää sitä, annettaisiinko Huoltovarmuuskeskukselle tehtäviä, joihin sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos annettaisiin, on hallituksen esitykseen syytä lisätä maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä.

5. Henkilötietojen suoja

Ehdotetun 1. lain 28 §:ssä säädettäisiin muiden EU:n jäsenvaltioiden rikosrekistereihin sisältyvien tietojen pyytämisestä tilanteessa, jossa turvallisuusselvityslaisissa (716/2014) tarkoitettu henkilöturvallisuus selvitys laaditaan kriittisen toimijan palveluksessa työskentelevästä tai palvelukseen otettavasta henkilöstä. Pykälällä pantaisiin täytäntöön taustatarkistuksia koskeva CER-direktiivin 14 artikla. Luonnoksessa säädettäisiin siitä, missä tilanteissa suojelupoliisi pyytäisi Oikeusrekisterikeskusta tekemään toisille jäsenvaltioille rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan pyynnön. Ehdotuksen mukaan pyyntö tulisi tehdä, jos henkilöturvallisuus selvitys 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. Muiden jäsenvaltioiden rikosrekisteritietoja koskevan pyynnön tekeminen ei siten olisi säännönmukaista silloinkaan, kun henkilöturvallisuus selvitys laaditaan kriittisen toimijan palveluksessa työskentelevästä tai sen palvelukseen otettavasta henkilöstä, vaan se olisi tarpeen ainoastaan erityisestä syystä. Erityinen syy voisi liittyä esimerkiksi henkilön pitkäaikaiseen tai toistuvaan oleskeluun muissa jäsenvaltioissa. Arvion ja päätöksen muiden jäsenvaltioiden rikosrekistereihin sisältyvien tietojen pyytämisen tarpeellisuudesta tekisi tapauskohtaisesti suojelupoliisi. Luonnoksessa on kiitettävästi tunnistettu useita PL 10 §:ssä suojattuun henkilötietojen suojaan liittyviä näkökohtia. Silti jatkovalmistelussa tulisi tässä yhteydessä ottaa vielä tarkemmin huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuoja koskeva käytäntö. Saattaa olla, että 28 §:ssä pyynnön tekeminen olisi suotavaa sitoa välttämättömään, ei tarpeelliseen.

Ehdotetussa 3. laissa (Laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä) säädettäisiin siitä, miten rikosrekisteritietoja voitaisiin luovuttaa Suomesta muihin jäsenvaltioihin. Luonnoksesta ei käy selkeästi ilmi, mitä kaikkia tietoja rikosrekisteristä luovutettaisiin. Jos tarkoitus on luovuttaa myös biometrisiä tietoja, tulisi se

perustella hallituksen esityksessä ja arvioida PL 10 §:n ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto