

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**

Senaatti-kiinteistöt pitää lain tavoitteita ja valittua sääntelytapaa sinänsä kannatettavana. Sisäministeriön huolehtimisvastuulle kuuluva ja valtioneuvoston hyväksymä keskitetty kansallinen strategia ja riskiarviointi on juuri sellaista keskitettyä koordinoitua toimintaa, jota kansallinen varautumisemme tarvitsee. Olemme kiinnittäneet asiaan huomiota ja lausuneet vastaavasti myös valmiuslain työryhmämuistiota koskevaan lausuntopyyntöön valmiuslain kehitystarpeena.

Valvontavastuun osalta on lakiesityksessä valittu erittäin hajautettu malli, jossa lain mukaisia valvovia viranomaisia on useita - kukin omalla toimialallaan. Tämä voi hajautuneiden julkisten vastuiden, resurssien ja kustannusten lisäksi aiheuttaa joidenkin yksittäisten toimijoiden osalta tulkinnanvaraisuutta tai päällekkäisiä toimivaltuuksia esimerkiksi monialayritysten kohdalla. Riski korostuu, kun toimivaltuuksia ei ole yhtenäistetty kyberturvallisuutta ja varautumista koskevan säätelyn ja niitä koskevien valvontavastuiden kanssa.

Kansallisen tason koordinointi, strateginen suunnittelu ja ohjaus on verkostoituneessa yhteiskunnassa erittäin tärkeää. Yhtä lailla tärkeää on tunnistaa erilaisten valtion ja julkisen sektorin sisäisten palveluntuottajaorganisaatioiden rooli myös varautumisessa, kriittisen infrastruktuurin ja tiedon suojaamisessa sekä häiriönsietokyvyn parantamisessa, jotta tällaiset palveluntuottajaorganisaatiot voivat osallistua ja tukea strategian laadinnassa ja riskiarvioiden päivittämisessä. Siltä osin kuin valtion keskitettyjen palveluyksiköiden asiakkaat esitetyn säätelyn piiriin kuuluvat, esitämme, että myös valtion keskitetyt palveluyksiköt kuuluisivat lähtökohtaisesti lain soveltamisalaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokykyä koskevan kansallisen riskienhallinnan ja strategisen ohjauksen piiriin.

Hallituksen esitykseen sisältyy vielä runsaasti epäselvyyksiä ja -tarkkuuksia sekä suoranaisia poikkeamia CER-direktiivistä, mistä johtuen katsomme, että hallituksen esitys ei ole nykymuodossaan valmis eikä siten sellaisenaan kannatettava. Hallituksen esityksen mukaan säädettyinä kansallisen tason riskienhallinta, strateginen suunnittelu ja koordinaatio ei todennäköisesti saavuta niitä tavoitteita, joita direktiivillä ja lakiesityksellä on tavoiteltu. Ilman hallituksen esitykseen sisältyvien epätarkkuuksien ja poikkeamien korjaamista lakiesityksen vaikutuksia ja hyötyjä Senaatti-konsernin liikelaitosten ja niiden asiakkaiden toimintaan on mahdotonta luotettavasti arvioida.

## 2.

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

CER-direktiiviä sovelletaan jäsenvaltioiden julkishallinnon toimijoihin siten kuin julkishallinnon toimija on määritelty direktiivin 2 artiklassa. Direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa sen määrittelemisessä, mitkä julkiset toimijat otetaan säännösten soveltamisalaan suoraan. Julkinenkin toimija voi lisäksi tulla lain soveltamisalaan myös sitä ohjaavan ministeriön määrittämisen mukaisesti, jos toimijan katsotaan olevan kriittinen toimija.

Lakiesityksen soveltamisalaa koskevan 1 §:n perusteella lakia sovelletaan valtion viranomaisiin. Viranomaista ei ole kyseisessä lakiesityksessä määritelty, joten tällä perusteella lakia ei suoraan sovellettaisi valtion liikelaitoksiin. Näkemyksemme mukaan tulisi määritellä, mitä tässä laissa tarkoitetaan viranomaisella.

Riippumatta siitä, sisällytetäänkö Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt liikelaitoksina viranomaisen määritelmään, liikelaitokset voivat tulla lain soveltamisalaan myös pykälän 4-kohdan mukaisina kriittisinä toimijoina. Kriittisten toimijoiden osalta on lakiesityksen 2 §:ään sisällytetty kuitenkin rajoituksia silloin, kun kriittinen toimija tarjoaa palveluja pykälän 1 momentissa määritellyille toimijoille, kuten Puolustusvoimille, Poliisille tai tuomioistuinlaitokselle.

Lakiesityksen sanamuoto poikkeaa tässä kohdassa direktiivistä. CER-direktiivin sanamuodon (1 artiklan 7 kohta) mukaan tällainen rajaus on mahdollinen vain sellaisten kriittisten toimijoiden kohdalla, jotka tarjoavat palveluja yksinomaan kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla. Kansallisesta lakiesityksestä merkitsevä termi "yksinomaan" puuttuu, jolloin laki rajaisi säännösten soveltamisalaa enemmän kuin kansalliselle lainsäätäjälle on direktiivissä annettu liikkumavaraa.

Senaatti-kiinteistöt tuottaa palveluja myös kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla toimiville julkishallinnon toimijoille, mutta ei yksinomaan näille.

Näin kirjoitettuna suurin osa lain keskeisistä vaatimuksista (lain 7 §:n 3 momentti, 15–18, 20–23 ja 28 §) ei siis tulisi sovellettavaksi liikelaitoksiin tai muihinkaan valtion keskitettyihin palveluyksiköihin. Puolustuskiinteistöjen osalta raja on luonteva ja linjassa NIS2 direktiivin soveltamisalan kanssa, mutta koska Senaatti-kiinteistöjen asiakkaat lain soveltamisalaan laajalti kuuluvat ja joutuvat toiminnassaan tukeutumaan Senaatti-kiinteistöjen palveluihin, on luontevaa, että Senaatti-kiinteistöt kuuluisi lain soveltamisalaan siltä osin kuin se tuottaa palveluja lain soveltamisalaan kuuluville viranomaisille ja yhteisöille.

Esitämme, että lakiesityksen 2 §:n sanamuotoa tarkistetaan direktiiviä vastaavaksi ja että valtion keskitetyt palveluyksiköt kuuluisivat lähtökohtaisesti lain soveltamisalaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokykyä koskevan kansallisen riskienhallinnan ja strategisen ohjauksen piiriin. Soveltamisalarajauksen tulisi valtion keskitettyjen palveluyksiköiden kohdalla koskea vain niitä palveluja, jotka tällaiset palveluyksiköt tuottavat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla toimiville julkishallinnon toimijoille.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa yleislain säätämistä on perusteltu mm. sillä, että lainsäädännön tasolla ei ole yhteistä menettelykehikkoa, joiden nojalla kriittinen infrastruktuuri määritettäisiin kansallisesti ja EU:n tasolla. Tästä huolimatta esitettyyn yleislakiin ei sisälly kriittisen infrastruktuurin määritelmää. Sen sijaan lain 11 – 13 §:ssä on esitetty perusteita ns. kriittisen toimijan määrittämiselle. 13 §:n merkittävän haitallisen vaikutuksen toimialalista painottuu voimakkaasti palveluihin eikä liikenneverkostoa lukuun ottamatta huomioi juurikaan rakennettua infrastruktuuria kuten kiinteistöjä. Suomessa rakennetulla ympäristöllä on kansakunnan häiriönsietokyvyn näkökulmasta korostunut merkitys jo pitkästä talvesta johtuen, minkä lisäksi kiinteistötoimialan toimivuudella on välillisesti vaikutusta kaikkiin merkittävän häiriötekijän määritelmän toimialoihin.

### 3.

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

Velvoitteet kriittisille toimijoille ja viranomaisille voivat johtaa hallinnollisen taakan kasvuun. Lakiesityksessä on valvonnan osalta valittu hajautettu malli useiden eri viranomaisten välillä, mikä aiheuttaa uusia resurssi- ja osaamistarpeita näissä virastoissa ja kasvattaa sitä kautta kustannuksia.

Näkemyksemme mukaan vaikutustenarvioinnin tulisi olla kattavampi ja mahdollisuuksien mukaan harkita esimerkiksi valvontavastuiden keskittämistä.

### 4.

#### **Valvontaa koskevat huomiot**

Valvontavastuun osalta on lakiesityksessä valittu hajautettu malli, jossa lain mukaisia valvovia viranomaisia on useita - kukin omalla toimialallaan. Tämä voi hajautuneiden julkisten vastuiden, resurssien ja kustannusten lisäksi aiheuttaa joidenkin yksittäisten toimijoiden osalta tulkinvaraisuutta tai päällekkäisiä toimivaltuuksia esimerkiksi monialayritysten kohdalla. Riski

korostuu, kun toimivaltuuksia ei ole yhtenäistetty kyberturvallisuutta ja varautumista koskevan säätelyn ja niitä koskevien valvontavastuiden kanssa.

On myös tärkeää, että toimivalta- ja vastuukysymykset ministeriöiden välillä ovat selkeät. Hallituksen esityksessä olisi tarpeen kuvata tarkemmin, miten ”toimivaltainen ministeriö” (14 ja 15 §) määräytyy. Kiinnitämme myös huomiota terminologian yhteneväisyyteen, sillä hallituksen esityksessä käytetään toimivaltaisesta ministeriöstä myös muita termejä (esimerkiksi toimialasta vastaava ministeriö 17 §:ssä).

5.

#### **Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot**

Laiminlyöntimaksua ei säännöksen mukaan määrättäisi maksettavaksi valtion viranomaisille, mutta muut julkishallinnon toimijat ja kriittiset toimijat jäisivät laiminlyöntimaksuseuraamuksen piiriin. Mikäli Senaatti-kiinteistöt lain soveltamisalaan ehdotuksemme mukaan tulisi, koskisi mahdollinen laiminlyöntimaksuseuraus näin säädettyinä tällöin myös Senaattia. Näkemyksemme mukaan tarkoituksenmukaista olisi ottaa kyberturvallisuutta (NIS2) koskevan säätelyn kanssa yhtenevä linja ja rajata laiminlyöntimaksun käyttöalasta pois myös muut julkishallinnon toimijat kuin varsinaiset viranomaiset.

6.

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

Senaatti-konsernilla ei ole lausuttavaa tähän.

7.

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

Senaatti-konsernilla ei ole lausuttavaa tähän.

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)?**

Senaatti-konsernilla ei ole lausuttavaa tähän.

9.

#### **Muut huomiot**

Lakiesitys ei sisällä määritelmiä, jolloin sen sisältö poikkeaa jossain määrin direktiivin mukaisesta. Esimerkiksi CER-direktiivissä Poikkeamalla on määritelty tarkoitettavan tapahtumaa, joka voi merkittävästi häiritä tai joka häiritsee keskeisen palvelun tarjoamista, myös silloin, kun se vaikuttaa kansallisiin järjestelmiin, joilla ylläpidetään oikeusvaltiota. Sen sijaan lakiesityksen 17 §:stä vastaavat merkittävyys- ja keskeisyyskynnykset puuttuvat, koska poikkeamaa ei ole erikseen määritelty eikä pykälän sanamuodossa ole huomioitu ilmoitusvelvollisuuden koskevan vain merkittäviä poikkeamia.

Tiedonsaantioikeuksien ja luovutusten osalta kiinnitämme huomiota uusien kriittisten tietovarantojen muodostumiseen ja keskittymiseen. Lakiesityksen perusteluja tulisikin täydentää sen osalta milloin tietoja on välttämätöntä kerätä ja miten niitä käsitellään.

Lakiesitykseen olisi tärkeää saada erillinen säännös, jossa määriteltäisiin laissa käytetyt termit.

## Lausunnonantajan lausunto

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Senaatti-kiinteistöt pitää lain tavoitteita ja valittua sääntelytapaa sinänsä kannatettavana. Sisäministeriön huolehtimisvastuulle kuuluva ja valtioneuvoston hyväksymä keskitetty kansallinen strategia ja riskiarviointi on juuri sellaista keskitettyä koordinoitua työtä, jota kansallinen varautumisemme tarvitsee. Olemme kiinnittäneet asiaan huomiota ja lausuneet vastaavasti myös valmiuslain työryhmämuistiota koskevaan lausuntopyyntöön valmiuslain kehitystarpeena.

Hallituksen esitykseen sisältyy vielä runsaasti epäselvyyksiä ja -tarkkuuksia sekä suoranaisia poikkeamia CER-direktiivistä, mistä johtuen katsomme, että hallituksen esitys ei ole nykymuodossaan valmis eikä siten sellaisenaan kannatettava. Hallituksen esityksen mukaan säädettyä kansallisen tason riskienhallintaa, strateginen suunnittelu ja koordinaatio ei todennäköisesti saavuta niitä tavoitteita, joita direktiivillä ja lakiesityksellä on tavoiteltu. Ilman hallituksen esitykseen sisältyvien epätarkkuuksien ja poikkeamien korjaamista lakiesityksen vaikutuksia ja hyötyjä Senaatti-konsernin liikelaitosten ja niiden asiakkaiden toimintaan on mahdotonta luotettavasti arvioida.

Sen ohella, mitä edellä on yleisellä tasolla todettu, hallituksen esityksessä on julkisyhteisöistä huomioitu suoraan vain viranomaiset. On ehdottoman tärkeää tunnistaa myös erilaisten valtion ja julkisen sektorin sisäisten palveluntuottajaorganisaatioiden keskeinen rooli varautumisessa, kriittisen infrastruktuurin ja tiedon suojaamisessa sekä häiriönsietokyvyn parantamisessa, jotta tällaiset palveluntuottajaorganisaatiot voivat osallistua ja tukea strategian laadinnassa ja riskiarvioiden päivittämisessä asiakkaidensa rinnalla.

Siltä osin kuin valtion keskitettyjen palveluyksiköiden asiakkaat esitetyn sääntelyn piiriin kuuluvat, esitämme, että myös valtion keskitetyt palveluyksiköt kuuluisivat lähtökohtaisesti lain soveltamisalaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista ja häiriönsietokykyä koskevan kansallisen riskienhallinnan ja strategisen ohjauksen piiriin. Esitämme, että näiltä osin lakiesityksen 1–2 §:n sanamuotoa tarkistetaan direktiiviä vastaavaksi ja 2 §:n mukainen soveltamisalarajaus koskisi valtion keskitettyjen palveluyksiköiden kohdalla vain niitä palveluja, jotka tällaiset palveluyksiköt tuottavat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla toimiville julkishallinnon toimijoille.

Eriyistä huomiota on näkemyksemme mukaan kiinnitettävä myös NIS2 (=kyberturvallisuus) - direktiiviä koskevien täytäntöönpanolakien sisältöön, valmiuslakiin sekä NATO:n kansakunnan kriisinkestävyyttä koskeviin perusvaatimuksiin, jotta eri vaatimukset saadaan järkevästi yhteensovitetuksi ja niitä koskevat ministeriö- ja toimijakohtaiset vastuut ja tehtävät pysyvät selkeinä.

Lakiesitykseen tulee sisällyttää erillinen määritelmiä sisältävä pykälä, jotta esitykseen vielä nyky muodossaan sisältyviä epäselvyyksiä ja poikkeavuuksia CER-direktiivistä saataisiin korjattua.

Tomi Flink

Tämä lausunto on Senaatti-konsernin yhteinen ja sen antamiseen on osallistunut tarvittavilta osin molempien liikelaitosten, Senaatti-kiinteistöjen ja Puolustuskiinteistöjen asiantuntijoita.