

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

Vuonna 2023 Työllisyysrahasto keräsi työttömyysvakuutusmaksuja ja muita tuottoja 3 627 miljoonaa euroa. Näistä työnantajan ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuja oli 2 902 miljoonaa euroa, työnantajan omavastuu-, muutosturvamaksuja sekä työsopimuslain mukaisia korvauksia 21 miljoonaa euroa ja sosiaali- ja terveysministeriön tilitystä 704 miljoonaa euroa.

Työllisyysrahasto rahoittaa tällä tulolla muun muassa (vuoden 2023 luvut):

- ansiosidonnaisen päivärahan osuuden työttömyyskassoille, 1 098 miljoonaa euroa
- valtionosuudet työttömyyskassoille, 700 miljoonaa euroa
- työttömyysturvan ajalta kertyneen eläketurvan Eläketurvakeskukselle ja Valtion Eläkerahastolle, 607 miljoonaa euroa
- peruspäiväosuuden Kelalle, 263 miljoonaa euroa
- aikuiskoulutustukea ja ammattitutkintostipendejä, 201 miljoonaa euroa.

Työttömyyskassat rahoittavat jäsenmaksuillaan noin 5,5 % ansiopäivärahoista.

Työllisyysrahastolla on lain mukaan suhdannepuskuri, jolla turvataan maksuvalmiutta ja tasataan muutoksia työttömyysvakuutusmaksuissa. Suhdannepuskurin eli rahaston nettovarallisuuden määrä oli 2021 miljoonaa euroa 31.12.2023.

Suomessa valvovat viranomaiset olisivat tahoja, jotka nykyisinkin tekevät valvontaa asianomaisilla toimialoilla (s. 93). Työllisyysrahasto toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ja sitä valvoo Finanssivalvonta. Työllisyysrahasto kuuluu ns. välilliseen julkiseen hallintoon ja Työllisyysrahastossa hoidetaan julkista hallintotehtävää. HE-luonnoksen 20 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisista CER-direktiivin toimialoilla. Näitä 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. Finanssivalvontaa ei HE-luonnoksessa ole määritelty CER-lain mukaiseksi valvovaksi viranomaiseksi.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 1 luvun 3 §:n mukaan Finanssivalvonta valvoo, että finanssimarkkinoilla toimivat noudattavat niihin sovellettavia finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä, niiden nojalla annettuja määräyksiä, toimilupansa ehtoja ja toimintaansa koskevia sääntöjä. (s. 41) Dora-asetuksen johdosta tehtävä hallituksen esitys tulee sisältämään ehdotukset Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta siten, että Finanssivalvonta toimii CER-direktiivin tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena pankkitoiminnan ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin osalta. (s. 42) HE-luonnoksen mukaan ”koska finanssialan toimijoiden digitaalista häiriönsietokykyä säännellään kattavasti Dora-asetuksessa, NIS2- ja CER-direktiiveistä toimijoille aiheutuvia velvoitteita ei tule päällekkäisen sääntelyn ja tarpeettoman hallinnollisen rasituksen välttämiseksi soveltaa niihin finanssialan toimijoihin, jotka kuuluvat mainittujen direktiivien soveltamisalaan.” (s. 41-42) Työllisyysrahasto ei kuulu Dora-asetuksen soveltamisalaan.

Viranomaistoiminnan järjestäminen jää HE-luonnoksessa epäselväksi. Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että HE-luonnoksessa viitataan tulevaan hallituksen esitykseen Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta. Tämän lain sääntelyuudistuksia ei toistaiseksi ole saatavilla. Työllisyysrahasto toteaa, että kokonaiskuvan viranomaistoiminnasta jää HE-luonnoksesta epäselväksi. Lisäksi NIS2-direktiiviä täytäntöönpanevan HE-luonnoksen mukaan julkista hallintoa valvoo Liikenne- ja viestintävirasto. Luonnoksessa HE:ksi jää siis epäselväksi, mikä olisi CER-lain mukaan Työllisyysrahastoa valvova viranomainen, mikäli Työllisyysrahasto kuuluisi lain soveltamisalaan. Työllisyysrahasto toivoo HE:seen selkeytystä valvovan viranomaisen osalta.

2.

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

HE-luonnoksen 1 §:ssä säädettäisiin soveltamisalasta. Pykäläehdotuksessa säädettäisiin lain soveltamisalaan kuuluvista toimialoista viittaamalla CER-direktiivin liitteen toimialojen lainsäädäntöjen aloihin ja komission delegoituun asetukseen (EU) 2023/2450 luettelosta keskeisistä palveluista lukuun ottamatta julkishallintoa. Lakia sovellettaisiin momentin 2 kohdan mukaan julkishallinnon osalta valtion viranomaiseen. Lakia sovellettaisiin momentin 4 kohdan mukaan kriittiseen toimijaan ja sen velvollisuuksiin häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

Työllisyysrahaston toiminnasta säännellään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998). Lain 9 §:n 1 momentin mukaan työttömyysvakuutusmaksujen perintää ja

työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämistä varten on Työllisyysrahasto. Lisäksi Työllisyysrahaston tehtävänä on edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittymiseen. Tarkemmin Työllisyysrahaston tehtävistä säännellään lain 10 §:ssä.

Työllisyysrahasto ei ole valtion virasto tai laitos vaan kuuluu niin sanottuun välilliseen julkiseen hallintoon, johon kuuluu moninainen joukko oikeudellisesti erityyppisiä toimijoita. Työllisyysrahasto hoitaa julkisia hallintotehtäviä ja käyttää erikseen määritellyissä asiaryhmissä julkista valtaa sen mukaan, mitä laissa on erikseen säädetty. Vakiintunut käytäntö on, että julkishallinnon yleislakeja kuten Lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) sovelletaan Työllisyysrahastoon siltä osin, kun Työllisyysrahastossa hoidetaan julkista hallintotehtävää tai käytetään julkista valtaa. Näin ollen Työllisyysrahasto ei ole luonnoksen 1 §:n 2 kohdan mukainen valtion viranomainen.

HE-luonnoksen 2 §:ssä säädetään soveltamisalan rajauksista. Momentin 3 mukaan HE-luonnoksen 7 §:n 3 momenttia, 15-18, 20-23 ja 28 §:ää ei sovelleta kriittiseen toimijaan, joka on määritelty CER-direktiivin liitteen pankkialan, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin ja digitaalisen infrastruktuurin toimialoille. Myös DORA-asetus sääntelee digitaalista häiriönsietokykyä finanssialalla. Työllisyysrahasto pyytää kiinnittämään lainsäädäntöprosessissa huomiota siihen, että CER-direktiiviin perustuva sääntely olisi mahdollisimman selkeää myös sellaisille finanssialan toimijatyypeille, jotka eivät ole DORA-asetuksen soveltamisalan piirissä.

11 §:ssä säädettäisiin kriittisen toimijan määrittämisestä. Pykälän 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaan määrittämiseen sovellettava peruste olisi se, että toimija tarjoaa yhtä tai useampaa yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeistä palvelua. 4 §:n 2 kohdassa säädettäisiin keskeisen palvelun määritelmästä. Sen mukaan keskeinen palvelu tarkoittaisi palvelua, joka olisi olennainen välttämättömien yhteiskunnan toimintojen, taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi.

Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että keskeisen palvelun määritelmä on tulkinnanvarainen muun muassa sen suhteen, milloin palvelu on ”olennaisen välttämätön.”

Edelleen HE-luonnoksen mukaan kriittisen toimijan määrittämiseen sovellettava peruste olisi 11§:n ensimmäisen momentin 3 a-kohdan mukaan se, että ”poikkeamalla olisi 12 §:ssä säädettyjä merkittäviä haitallisia vaikutuksia:

- a. toimijan yhden tai useamman kyseisen keskeisen palvelun tarjoamiseen tai
- b. muiden keskeisten palvelujen tarjoamiseen palvelusta riippuvaisilla toimialoilla.”

11 §:n toisen momentin mukaan määrittämisessä otetaan huomioon kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallinen strategia ja kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallinen riskiarvio, rajat ylittävä toiminta sekä eurooppalainen yhteismitallisuus. 30 §:n mukaan ”kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallinen strategia ja 6 §:ssä tarkoitettu kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallisen riskiarvio hyväksytään ensimmäisen kerran viimeistään 17.1.2026.” Työllisyysrahasto kiinnittää huomioita siihen, ettei pykälässä mainittua kansallista strategiaa tai kansallista riskiarviota ole vielä saatavilla. Tämän johdosta kyseistä arviointiperustetta ei voi toistaiseksi huomioida.

12 §:ssä säädettäisiin merkittävästä haitallisesta vaikutuksesta. Sen mukaan haitallisen vaikutuksen merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon seuraavaa:

- 1) yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta keskeisestä palvelusta riippuvaisten käyttäjien lukumäärä;
- 2) muiden CER-direktiivin liitteessä tarkoitettujen toimialojen ja alasektorien riippuvaisuus asianomaisesta keskeisestä palvelusta;
- 3) poikkeaman vaikutukset vakavuutensa tai kestoensa perusteella kansalliseen turvallisuuteen, yhteiskunnan ja talouden toimintoihin, ympäristöön, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai väestön terveyteen;
- 4) toimijan markkinaosuus;
- 5) maantieteellinen alue, johon poikkeama voi vaikuttaa, mukaan lukien Suomen rajat ylittävät vaikutukset, ja ottaen huomioon alueelliseen eristyneisyyden asteeseen liittyvä haavoittuvuus; sekä
- 6) toimijan merkityksellisyys keskeisen palvelun riittävän tason ylläpitämisessä ottaen huomioon vaihtoehtoisten palvelujen saatavuus tai keskeisen palvelun korvattavuus.

Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että merkittävän haitallisen vaikutuksen arviointi yllä olevien kriteerien perusteella on vaikeaselkoista. Esimerkiksi kohdassa 1) mainittu ”käyttäjien lukumäärä” ei suoranaisesti sovellu Työllisyysrahastoon, joka ei toimeenpane työttömyysturvaetuksia suoraan työttömyysetuuksien saajille. Edelleen Työllisyysrahasto toteaa, että myös 6) mainittu ”vaihtoehtoisten palvelujen saatavuus tai keskeisen palvelun korvattavuus” on epäselvä.

Perustelujen mukaan kriittisellä alalla toimija ei välttämättä olisi CER-direktiivin kriteeristön kautta kriittiseksi toimijaksi määritettävä. (s. 73). Kriittisen toimijan määrittämisessä otetaan huomioon kansallinen riskiarvio, joka HE-luonnoksen 30 §:n mukaan hyväksyttäisiin ensimmäisen kerran viimeistään 17.1.2026. Tätä riskiarviota käytetään määrittäessä kriittisiä toimijoita. HE-luonnoksen mukaan lain 13 §:ssä [ilmeisesti pitäisi olla 14 §] tarkoitettu päätös kriittisen toimijan määrittämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran viimeistään 17.7.2026 (s. 97). Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että aikataulullisesti kansallisen riskiarvion valmistuminen tapahtuu lähellä ajankohtaa, jolloin kriittisten toimijoiden määrittämisestä tehdään päätös. Tämä jättäisi

Työllisyysrahastolle tosiasiallisesti minimaaliset mahdollisuudet valmistautua sekä CER-lain että NIS2-direktiivin mukaisiin velvoitteisiin.

HE-luonnoksessa esitetyn mukaisesti ”kriittiseksi toimijaksi määrittäminen tehtäisiin hallintopäätöksenä. Päätöksellä on oikeusvaikutuksia suhteessa kriittiseen toimijaan.” (s. 89) Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että asia on periaatteellisesti tärkeä ja toivoo tämän osalta selkeytystä hallituksen esitykseen. Työllisyysrahasto korostaa, että soveltamisalaan kuulumisen ja kriteerien tulee olla Työllisyysrahastolle selviä riittävän ajoissa, jotta Työllisyysrahasto voi tosiasiallisesti valmistautua tuleviin, laajuudeltaan ja kustannuksiltaan mahdollisesti merkittäviin muutoksiin ja investointeihin.

27 §:ssä säädettäisiin viranomaisten yhteistyöstä. Sen mukaan ”Tämän lain 14 §:n mukaisesta päätöksestä kriittisen toimijan määrittämiseksi on ilmoitettava xx lain §:ssä tarkoitettulle (NIS 2-direktiivin toimivaltaisille) viranomaisille yhden kuukauden kuluessa päätöksestä.” Työllisyysrahasto kiinnittää huomiota siihen, että toimijoiden, jotka tulevat NIS2-direktiivin velvoitteiden piiriin CER-kriittisinä toimijoina, tulee ilmoittautua NIS2:n mukaisesti toimijaluetteloon. HE-luonnoksessa ei ole esitetty määräaikaa tämän ilmoittautumisen osalta. Työllisyysrahasto toivoo tämän osalta täsmennystä hallituksen esitykseen.

3.

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

HE-luonnoksessa todetaan, että esityksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpano voi arvion mukaan lisätä kriittisiksi toimijoiksi määriteltyjen toimijoiden kustannuksia velvoitteiden noudattamisen takia. Toisaalta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy jo samankaltaisia velvoitteita tai toimija on vapaaehtoisesti kiinnittänyt häiriönsietokykyyn huomiota esimerkiksi huoltovarmuustoiminnan piirissä. (s. 74) Edelleen HE-luonnoksessa todetaan, että kriittistä toimijaa koskevalla päätöksellä on vaikutusta toimijan asemaan suhteessa esimerkiksi mahdollisesti toimijan hallinnon järjestämiseen, hallintorakenteisiin ja investointeihin. CER-kriittiseksi määriteltyä toimijaa koskevat myös NIS 2–direktiivin velvoitteet. (s. 73) Jos Työllisyysrahasto määriteltäisiin CER-lain mukaisesti kriittiseksi toimijaksi, Työllisyysrahastoa tulisivat velvoittamaan sekä CER- että NIS2-lait. Näillä voisi olla merkittäviä kustannusvaikutuksia liittyen kyberturvallisuuskäykykyksien kehittämiseen Työllisyysrahastossa.

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

HE-luonnoksen 17 §:ssä säädetään poikkeamia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan "yksityiskohtaisempi raportti on annettava tarvittaessa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun poikkeama on tullut tietoon". Tämä kohta on jätetty CER-direktiivissä jäsenvaltion tarkemman sääntelyn varaan. Työllisyysrahasto toivoo selkeytystä sen osalta, milloin yksityiskohtaisemman raportin toimittaminen on tarvittavaa, ja pidetäänkö lähtökohtana esimerkiksi sitä, että toimivaltainen viranomaisen asiaan kuuluvia jatkotoimia määriteltessään toteaa myös tarpeen toimittaa yksityiskohtaisempi raportti.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Kaarakainen Tomi
Työllisyysrahasto