

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

Ilmatieteen laitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausunnossa keskitytään erityisesti yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamista koskevan lakiluonnoksen (jatkossa CER-lakiluonnos) säännöksiin liittyen sekä lain soveltamisalaan erityisesti julkishallinnon toimijoihin sekä niin sanottuun avaruusalaan koskevaan sääntelyyn.

2.

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

Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota CER-lakiluonnoksen soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa viitataan valtion viranomaisiin. Lakiehdotuksen yleisissä perusteluissa (nykytila, jakso 3.2.7) on suhteellisen suppeasti selostettu, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta (jäljempänä CER-direktiivi) määräyksiä liittyen julkishallinnon toimijoiden kuulumisesta direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa tarkennetaan, että direktiivissä tarkoitettulla julkishallinnon toimijalla (direktiivin englanninkielisen tekstiversioiden mukaan ”public administration entity”) on neljä kriteeriä, jota on lueteltu CER-lakiluonnoksen perusteluissa. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota näistä edellytyksistä viimeiseen (alakohta d). Sen mukaan ”julkishallinnon toimijalla” on valtuudet osoittaa luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin liittyen henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman liikkuvuuteen rajojen yli. Tämän direktiivin julkishallintoon liittyvän soveltamisalan kannalta aivan keskeisen edellytyksen osalta nykytilan kuvauksessa on ainoastaan tyydytty kuvaamaan valtion keskushallinnon laajuus Suomessa. Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miten direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa olevat neljä kriteeriä on otettu huomioon CER-lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentin 2 kohdan ratkaisussa, jonka mukaan lakia sovellettaisiin kaikkiin valtion viranomaisiin. Kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa

perusteluissa (s. 79) todetaan yksinkertaisesti, että lakia sovellettaisiin julkishallinnon osalta valtion viranomaiseen.

Ilmatieteen laitos kiinnittää CER-lakiluonnoksen osalta yleisesti lain soveltamisalan osalta huomiota siihen, että sen on oltava selkeä. Näin voidaan hahmottaa yksiselitteisesti, milloin CER-lain mukaisia menettelyitä noudatetaan ja milloin ei. Tämä tarve korostuu sellaisten laajempia tehtäviä omaavien valtion viranomaisten taikka yksityisten toimijoiden osalta, joilla on paljon muunkinlaisia tehtäviä CER-direktiivin liitteessä mainittujen tehtävien ohella. Jos lain soveltamisala ei ole selvä, käytännössä saattaa yhtenä esimerkkinä herätä kysymyksiä siitä, millaisiin palveluihin liittyvistä häiriöistä tulee tehdä CER-lain 17 §:n mukaisia ilmoituksia.

Lain soveltamisen selkeyden osalta on luonnollisesti ratkaisevaa osaltaan myös se, miten CER-lain 14 §:ssä tarkoitettu kriittisen toimijan määrittäminen rajataan toimivaltaisen ministeriön toimesta. Jos lain soveltamisalan jäisi epäselväksi, kasautuisi toimivaltaiselle ministeriölle paineita rajata kriittisen toimijan määrittämissä päätöksistään mahdollisimman tarkaksi. Jos kriittiseksi toimijaksi määritettäisiin 14 §:n mukaisesti kokonainen valtion laitos, ei voitaisi myöskään tukeutua lain soveltamisalaan sen ratkaisemiseksi, mihin kyseisen laitokseen toiminteisiin liittyvissä asioissa noudatettaisiin CER-lain mukaisia menettelyitä kuten esimerkiksi lain 17 §:n mukaista poikkeamista ilmoittamista taikka 28 §:ssä tarkoitettua ulkomaalaisten rikosrekisteritietojen selvittämistä.

Ilmatieteen laitos haluaa myös kiinnittää huomiota CER-lakiluonnoksen soveltamisalan rajauksia koskevan 2 §:n toisessa momentissa olevaan poikkeamaan, jonka mukaan lain eräitä säännöksiä ei sovelleta sellaisiin kriittisiin toimijoihin, jotka toimivat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, tai jotka tarjoavat palveluja saman lainkohdan 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille kuten muun muassa maanpuolustukseen liittyen. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota tämän ehdotuksen osalta lakiteknisesti siihen, että 1 momenttiin kohdistuva, sanaan viranomaiset käyttöön perustuva, viittaus on hieman epäselvä. Tämä johtuu siitä, että kyseisessä ensimmäisessä momentissa viitataan viranomaisina suoraan vain eduskuntaan, Suomen Pankkiin ja tuomioistuimiin. Muulta osin ensimmäisessä momentissa käytetään väljempää ilmaisuja kuten esimerkiksi viranomaistoiminta maanpuolustuksen [...] alalla. Ilmatieteen laitos ymmärtää asian siten, että toisen momentin viittauksella 1 momentin viranomaisiin halutaan viitata myös esimerkiksi Puolustusvoimiin.

Ilmatieteen laitos tarjoaa Puolustusvoimille niiden ydintoiminnan kannalta merkityksellisiä, keskeisiä palveluita eri toimintasektoreillaan, esimerkiksi sotilasilmailun osalta. Näin ollen Ilmatieteen laitoksesta vaikuttaisi edellä mainitun 2 §:n 2 momentin ja sen säädöskohtaisten perusteluiden mukaisesti siltä, että siihen soveltuisi kyseinen rajoitus, jonka mukaan Ilmatieteen laitokseen Puolustusvoimien ydintoiminnan kannalta merkittävää palvelua tarjoavana viranomaisena ei sovellettaisi lainkohdassa lueteltuja CER-lakiluonnoksen säännöksiä (7 §:n 3 momenttia ja 15–18, 20–23 ja 28 §:ää).

3.

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

-

4.

Valvontaa koskevat huomiot

CER-lakiesityksen 20 §:ssä määritellään kahdeksan valvovaa viranomaista, kun taas CER-direktiivin liitteessä on määritelty yksitoista soveltamisalaan kuuluvaa toimialaa. Tästä nousee esiin kysymys, kuka valvoo ja ketä. Lakiesityksestä puuttuu sellainen direktiivin liitettä vastaava selkeä kartta tai taulukointi, joka osoittaisi, mikä soveltamisala kuuluu minkäkin valvovan viranomaisen vastuulle. Lakiluonnos myös jättäisi tehtäväjaon valvovan viranomaisen, sisäministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välillä osin epäselväksi.

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

Ilmatieteen laitos suhtautuu positiivisesti CER-lakiluonnoksen kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokykyä edistäviä toimia koskevaan 8 §:n säännökseen. Erityisen arvokasta on, että sen

ainoan momentin f kohdassa mainitaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävinä myös mahdolliset häiriönsietokykyä koskevat harjoitukset. Ilmatieteen laitos seuraa kiinnostuneena tällaisen mahdollisen harjoitustoiminnan käynnistämistä.

CER-lakiluonnoksen 9 §:n poikkeamailmoitusten välittämistä sekä myös 26 §:n viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten osalta, jää epäselväksi, miten ja millä perusteella poikkeamat, jotka voivat sisältää turvallisuusluokiteltua tietoa, voidaan toimittaa taholle (esimerkiksi kansallinen yhteyspiste), joka ei ole viranomainen. Valvovilla viranomaisilla, sisäministeriöllä sekä toimivaltaisella ministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja ja myös toimittaa niitä kansalliselle yhteyspisteelle. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota sen selvittämisen tarpeeseen, miten tällaisten turvallisuusluokiteltujen tietojen toimittamisen osalta tulisi käytännössä menetellä. Tähän liittyen nousee esimerkiksi esiin kysymys, tulisiko tietojen edelleen luovutuksesta ilmoittaa tietojen omistajalle eli alkuperäiselle luovuttajalle.

CER-lakiluonnoksen 17 §:ssä säädettäisiin poikkeamia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Sen mukaan kriittisen toimijan olisi ilmoitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja Huoltovarmuuskeskukselle poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tässä ei olisi kyse ei olisi hätäilmoituksesta, joka tehdään kiireellisessä hätätilanteessa, jos on tarve esimerkiksi pelastustoimen tai poliisin välittämiin toimenpiteisiin. Perusteluissa mainitaan myös, että poikkeusilmoituksia vastaanottavan järjestelmän kehittämisessä otettaisiin huomioon Traficomien NIS 2-direktiivin mukaisiin ilmoituksiin käytettävä järjestelmä ja sen kehittäminen. Ilmatieteen laitos kiinnittää tähän liittyen huomiota myös Kyberturvallisuuskeskukseen kohdentuviin muihin kuin varsinaisesti NIS-perusteisiin tietoturvaan liittyviin ilmoituksiin ja yhteydenottoihin. Ilmatieteen laitos tukee varsinkin ensi-ilmoitusten osalta mahdollisimman yksinkertaista ilmoitusjärjestelyä, jossa mahdollisuuksien mukaan vältetään tarve tehdä samasta poikkeamasta eri formaateissa ensi-ilmoituksia useille eri viranomaisille.

Kyseisen 17 §:n osalta herää myös yleisluonteisempia kysymyksiä sen suhteen, mitä kaikkea katsotaan kuuluvan sellaiseen poikkeamaan, josta tämän lainkohdan mukaan tulee ilmoittaa. Poikkeaman määrittelyssä lakiesitys painottaa kriittisen toimijan riskiarviointia. Tämä taas on lakiesityksessä määritetty hyvin yleisellä tasolla sekä painottaen lähinnä luonnononnettomuuksia, pandemioita ja turvallisuusuhkia. Herää kysymys, kuuluvatko muutkin operatiivisen toiminnan kannalta merkitykselliset riskit ilmoitusmenettelyn piiriin. Näistä riskeistä mainittakoon esimerkkeinä laiterikko, huoltokatko, sellainen paikallinen vatsatautiepidemia, joka vaarantaa henkilöstön työkyvyn taikka lakko tai muu työnseisaus.

Avaruustoimintoihin liittyvät erityiset huomiot

Esityksen nykytilan kuvauksessa kappaleessa 3.2.8. ja alakohdassa "Toimivaltainen viranomainen, yhteistyö ja tuki kriittisille toimijoille" (sivu 65) määritetään että Liikenne- ja viestintävirasto on

toimivaltainen viranomainen maa-asekalaissa säädetyjen tehtävien hoitamiseksi. Kuitenkaan CER-lakiluonnoksen 20 §:ssä ei selkeästi määritellä, asetetaanko Liikenne- ja Viestintävirasto valvovaksi viranomaiseksi CER-direktiivin mukaisten avaruustoimijoiden valvonnassa.

Avaruusalan osalta lakiehdotus ottaa kantaa vain maa-asekala ja eräistä tutkista annetun lain (96/2023, jäljempänä maa-asekala) mukaisten toimijoiden kriittisyyteen. Avaruustoimintalain alaiset toimijat rajataan ulkopuolelle. Lakiesityksen nykytilan kuvauksessa kappaleessa 3.2.8. sivulla 64 todetaan seuraavaa: ”Direktiivin vaatimuksia avaruusalan kriittisille toimijoille on käsitelty osittain maa-asekalaissa artiklojen 10, 12, 13, 14, 15 ja 21 osalta. Artiklojen 5, 6, 7, 9 ja 22 vaatimuksia ei tunnusteta olemassa olevasta lainsäädännöstä.” Kuitenkaan CER-lakiehdotuksen perusteluissa ei oteta sen tarkemmin kantaa, kuinka maa-asekala tulisi mahdollisesti muuttaa CER-direktiivin mukaiseksi sisällyttämällä siihen sellaisia tehtäviä ja vaatimuksia, joita CER-direktiivin mukaisen kriittisen toimijan tulee valmistautua ja toteuttaa.

Lakiesitys ei myöskään ota kantaa sellaisiin avaruustoimijoihin, jotka tuottavat alihankintana tai valmistajana osia, komponentteja tai palveluita kriittiseksi toimijaksi lasketulle toimijalle tai toimintaan (vertaa puolustusvälineiden alihankkijat).

CER-lakiluonnoksen 13 §:n ainoan momentin 5 kohdassa määritellään merkittävä haitallinen vaikutus ja toimiala. Sen kuvaus on avaruustoimialan osalta seuraava: ”a) yhteiskunnalle kriittinen palvelun tai tiedontuotanto tai palvelu, jota hyödynnetään usean Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, b) yhteiskunnalle kriittisen palvelun tai tiedontuotannon kannalta merkittävien satelliittien tai muiden avaruusesineiden operointia tukevat palvelut, c) avaruustilannekuvaan ja avaruussäähän liittyvän tiedontuotannon kannalta merkittävät palvelut.”

Kyseisestä 13 §:n 5 kohdan listasta jäisi pois suomalaiselle yhteiskunnalle - tai vain muutamalle EU:n jäsenvaltiolle - tuotettu palvelu tai tiedontuotanto, joka on yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä. Esimerkkinä mainittakoon Itämeren jäänmurrolle toteutettu satelliittikuvatielopalvelu. Tämä on Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittinen palvelu, mutta tällä on kriittistä vaikutusta vain kahteen EU jäsenmaahan (Suomi ja Ruotsi). Tämän vuoksi yllä olevan toimialamäärittelyn mukaan tällä palvelulla ei olisi merkittävää haitallista vaikutusta.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ilmatieteen laitoksen lausunto kokonaisuutena:

Ilmatieteen laitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausunnossa keskitytään erityisesti yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamista koskevan lakiluonnoksen (jatkossa CER-lakiluonnos) säännöksiin liittyen sekä lain soveltamisalaan erityisesti julkishallinnon toimijoihin sekä niin sanottuun avaruusalaan koskevaan sääntelyyn.

Yleiset lakiluonnokseen ja sen kohtiin liittyvät huomiot

Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota CER-lakiluonnoksen soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa viitataan valtion viranomaisiin. Lakiehdotuksen yleisissä perusteluissa (nykytila, jakso 3.2.7) on suhteellisen suppeasti selostettu, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557 kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta (jäljempänä CER-direktiivi) määräyksiä liittyen julkishallinnon toimijoiden kuulumisesta direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa tarkennetaan, että direktiivissä tarkoitetulla julkishallinnon toimijalla (direktiivin englanninkielisen tekstiversion mukaan ”public administration entity”) on neljä kriteeriä, jota on lueteltu CER-lakiluonnoksen perusteluissa. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota näistä edellytyksistä viimeiseen (alakohta d). Sen mukaan ”julkishallinnon toimijalla” on valtuudet osoittaa luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille hallinnollisia tai sääntelyyn liittyviä päätöksiä, jotka vaikuttavat näiden oikeuksiin liittyen henkilöiden, tavaroiden, palvelujen tai pääoman liikkuvuuteen rajojen yli. Tämän direktiivin julkishallintoon liittyvän soveltamisalan kannalta aivan keskeisen edellytyksen osalta nykytilan kuvauksessa on ainoastaan tyydytty kuvaamaan valtion keskushallinnon laajuus Suomessa. Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi, miten direktiivin 2 artiklan 10 kohdassa olevat neljä kriteeriä on otettu huomioon CER-lakiluonnoksen 1 §:n 1 momentin 2 kohdan ratkaisussa, jonka mukaan lakia sovellettaisiin kaikkiin valtion viranomaisiin. Kyseisen lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 79) todetaan yksinkertaisesti, että lakia sovellettaisiin julkishallinnon osalta valtion viranomaiseen.

Ilmatieteen laitos kiinnittää CER-lakiluonnoksen osalta yleisesti lain soveltamisalan osalta huomiota siihen, että sen on oltava selkeä. Näin voidaan hahmottaa yksiselitteisesti, milloin CER-lain mukaisia menettelyitä noudatetaan ja milloin ei. Tämä tarve korostuu sellaisten laajempia tehtäviä omaavien valtion viranomaisten taikka yksityisten toimijoiden osalta, joilla on paljon muunkinlaisia tehtäviä CER-direktiivin liitteessä mainittujen tehtävien ohella. Jos lain soveltamisala ei ole selvä, käytännössä saattaa yhtenä esimerkkinä herätä kysymyksiä siitä, millaisiin palveluihin liittyvistä häiriöistä tulee tehdä CER-lain 17 §:n mukaisia ilmoituksia.

Lain soveltamisen selkeyden osalta on luonnollisesti ratkaisevaa osaltaan myös se, miten CER-lain 14 §:ssä tarkoitettu kriittisen toimijan määrittäminen rajataan toimivaltaisen ministeriön toimesta. Jos lain soveltamisalan jäisi epäselväksi, kasautuisi toimivaltaiselle ministeriölle paineita rajata kriittisen toimijan määrittämispäätöstään mahdollisimman tarkaksi. Jos kriittiseksi toimijaksi määritettäisiin

14 §:n mukaisesti kokonainen valtion laitos, ei voitaisi myöskään tukeutua lain soveltamisalaan sen ratkaisemiseksi, mihin kyseisen laitokseen toiminteisiin liittyvissä asioissa noudatettaisiin CER-lain mukaisia menettelyitä kuten esimerkiksi lain 17 §:n mukaista poikkeamista ilmoittamista taikka 28 §:ssä tarkoitettua ulkomaalaisten rikosrekisteritietojen selvittämistä.

Ilmatieteen laitos haluaa myös kiinnittää huomiota CER-lakiluonnoksen soveltamisalan rajoituksia koskevan 2 §:n toisessa momentissa olevaan poikkeamaan, jonka mukaan lain eräitä säännöksiä ei sovelleta sellaisiin kriittisiin toimijoihin, jotka toimivat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, tai jotka tarjoavat palveluja saman lainkohdan 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille kuten muun muassa maanpuolustukseen liittyen. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota tämän ehdotuksen osalta lakiteknisesti siihen, että 1 momenttiin kohdistuva, sanaan viranomaiset käyttöön perustuva, viittaus on hieman epäselvä. Tämä johtuu siitä, että kyseisessä ensimmäisessä momentissa viitataan viranomaisina suoraan vain eduskuntaan, Suomen Pankkiin ja tuomioistuimiin. Muulta osin ensimmäisessä momentissa käytetään väljempää ilmaisuja kuten esimerkiksi viranomaistoiminta maanpuolustuksen [...] alalla. Ilmatieteen laitos ymmärtää asian siten, että toisen momentin viittauksella 1 momentin viranomaisiin halutaan viitata myös esimerkiksi Puolustusvoimiin.

Ilmatieteen laitos tarjoaa Puolustusvoimille niiden ydintoiminnan kannalta merkityksellisiä, keskeisiä palveluita eri toimintasektoreillaan, esimerkiksi sotilasilmailun osalta. Näin ollen Ilmatieteen laitoksesta vaikuttaisi edellä mainitun 2 §:n 2 momentin ja sen säädöskohtaisten perusteluiden mukaisesti siltä, että sen kriittiseen toimintaan soveltuisi kyseinen rajoitus, jonka mukaan Ilmatieteen laitokseen Puolustusvoimien ydintoiminnan kannalta merkittävää palvelua tarjoavana viranomaisena ei sovellettaisi lainkohdassa lueteltuja CER-lakiluonnoksen säännöksiä (7 §:n 3 momenttia ja 15–18, 20–23 ja 28 §:ää).

Ilmatieteen laitos suhtautuu positiivisesti CER-lakiluonnoksen kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokykyä edistäviä toimia koskevaan 8 §:n säännökseen. Erytisen arvokasta on, että sen ainoan momentin f kohdassa mainitaan Huoltovarmuuskeskuksen tehtävinä myös mahdolliset häiriönsietokykyä koskevat harjoitukset. Ilmatieteen laitos seuraa kiinnostuneena tällaisen mahdollisen harjoitustoiminnan käynnistämistä.

CER-lakiluonnoksen 9 §:n poikkeailmoitusten välittämistä sekä myös 26 §:n viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten osalta, jää epäselväksi, miten ja millä perusteella poikkeamat, jotka voivat sisältää turvallisuusluokiteltua tietoa, voidaan toimittaa taholle (esimerkiksi kansallinen yhteyspiste), joka ei ole viranomainen. Valvovilla viranomaisilla, sisäministeriöllä sekä toimivaltaisella ministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä välttämättömiä tietoja ja myös toimittaa niitä kansalliselle yhteyspisteelle. Ilmatieteen laitos kiinnittää huomiota sen selvittämisen tarpeeseen, miten tällaisten turvallisuusluokiteltujen tietojen toimittamisen osalta tulisi käytännössä menetellä. Tähän liittyen nousee esimerkiksi esiin kysymys, tulisiko tietojen edelleen luovutuksesta ilmoittaa tietojen omistajalle eli alkuperäiselle luovuttajalle.

CER-lakiluonnoksen 17 §:ssä säädettäisiin poikkeamia koskevasta ilmoitusvelvollisuudesta. Sen mukaan kriittisen toimijan olisi ilmoitettava toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle ja Huoltovarmuuskeskukselle poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tässä ei olisi kyse ei olisi hätäilmoituksesta, joka tehdään kiireellisessä hätätilanteessa, jos on tarve esimerkiksi pelastustoimen tai poliisin välittömiin toimenpiteisiin. Perusteluissa mainitaan myös, että poikkeusilmoituksia vastaanottavan järjestelmän kehittämisessä otettaisiin huomioon Traficom NIS 2-direktiivin mukaisiin ilmoituksiin käytettävä järjestelmä ja sen kehittäminen. Ilmatieteen laitos kiinnittää tähän liittyen huomiota myös Kyberturvallisuuskeskukseen kohdentuviin muihin kuin varsinaisesti NIS-perusteisiin tietoturvaan liittyviin ilmoituksiin ja yhteydenottoihin. Ilmatieteen laitos tukee varsinkin ensi-ilmoitusten osalta mahdollisimman yksinkertaista ilmoitusjärjestelyä, jossa mahdollisuuksien mukaan vältetään tarve tehdä samasta poikkeamasta eri formaateissa ensi-ilmoituksia useille eri viranomaisille.

Kyseisen 17 §:n osalta herää myös yleisluonteisempia kysymyksiä sen suhteen, mitä kaikkea katsotaan kuuluvan sellaiseen poikkeamaan, josta tämän lainkohdan mukaan tulee ilmoittaa. Poikkeaman määrittelyssä lakiesitys painottaa kriittisen toimijan riskiarviointia. Tämä taas on lakiesityksessä määritetty hyvin yleisellä tasolla sekä painottaen lähinnä luonnononnettomuuksia, pandemioita ja turvallisuusuhkia. Herää kysymys, kuuluvatko muutkin operatiivisen toiminnan kannalta merkitykselliset riskit ilmoitusmenettelyn piiriin. Näistä riskeistä mainittakoon esimerkkeinä laiterikko, huoltokatko, sellainen paikallinen vatsatautiepidemia, joka vaarantaa henkilöstön työkyvyn taikka lakko tai muu työnseisaus.

CER-lakiesityksen 20 §:ssä määritellään kahdeksan valvovaa viranomaista, kun taas CER-direktiivin liitteessä on määritelty yksitoista soveltamisalaan kuuluvaa toimialaa. Tästä nousee esiin kysymys, kuka valvoo ja ketä. Lakiesityksestä puuttuu sellainen direktiivin liitetty vastaava selkeä kartta tai taulukointi, joka osoittaisi, mikä soveltamisala kuuluu minkäkin valvovan viranomaisen vastuulle. Lakiluonnos myös jättäisi tehtäväjaon valvovan viranomaisen, sisäministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välillä osin epäselväksi.

Avaruustoimintoihin liittyvät erityiset huomiot

Eesityksen nykytilan kuvauksessa kappaleessa 3.2.8. ja alakohdassa "Toimivaltainen viranomainen, yhteistyö ja tuki kriittisille toimijoille" (sivu 65) määritetään että Liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen viranomainen maa-asetmalaisissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Kuitenkaan CER-lakiluonnoksen 20 §:ssä ei selkeästi määritellä, asetetaanko Liikenne- ja Viestintävirasto valvovaksi viranomaiseksi CER-direktiivin mukaisten avaruustoimijoiden valvonnassa.

Avaruusalan osalta lakiehdotus ottaa kantaa vain maa-asetmista ja eräistä tutkista annetun lain (96/2023, jäljempänä maa-asetmalaki) mukaisten toimijoiden kriittisyyteen. Avaruustoimintalain alaiset toimijat rajataan ulkopuolelle. Lakiesityksen nykytilan kuvauksessa kappaleessa 3.2.8. sivulla

64 todetaan seuraavaa: ”Direktiivin vaatimuksia avaruusalan kriittisille toimijoille on käsitelty osittain maa-asemalaissa artiklojen 10, 12, 13, 14, 15 ja 21 osalta. Artiklojen 5, 6, 7, 9 ja 22 vaatimuksia ei tunnisteta olemassa olevasta lainsäädännöstä.” Kuitenkaan CER-lakiehdotuksen perusteluissa ei oteta sen tarkemmin kantaa, kuinka maa-asemalakeja tulisi mahdollisesti muuttaa CER-direktiivin mukaiseksi sisällyttämällä siihen sellaisia tehtäviä ja vaatimuksia, joita CER-direktiivin mukaisen kriittisen toimijan tulee valmistautua ja toteuttaa.

Lakiesitys ei myöskään ota kantaa sellaisiin avaruustoimijoihin, jotka tuottavat alihankintana tai valmistajana osia, komponentteja tai palveluita kriittiseksi toimijaksi lasketulle toimijalle tai toimintaan (vertaa puolustusvälineiden alihankkijat).

CER-lakiluonnoksen 13 §:n ainoan momentin 5 kohdassa määritellään merkittävä haitallinen vaikutus ja toimiala. Sen kuvaus on avaruustoimialan osalta seuraava: ”a) yhteiskunnalle kriittinen palvelun tai tiedontuotanto tai palvelu, jota hyödynnetään usean Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, b) yhteiskunnalle kriittisen palvelun tai tiedontuotannon kannalta merkittävien satelliittien tai muiden avaruusesineiden operointia tukevat palvelut, c) avaruustilannekuvaan ja avaruussäähän liittyvän tiedontuotannon kannalta merkittävät palvelut.”

Kyseisestä 13 §:n 5 kohdan listasta jäisi pois suomalaiselle yhteiskunnalle - tai vain muutamalle EU:n jäsenvaltiolle - tuotettu palvelu tai tiedontuotanto, joka on yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä. Esimerkkinä mainittakoon Itämeren jäänmurrolle toteutettu satelliittikuvatietopalvelu. Tämä on Suomen huoltovarmuuden kannalta kriittinen palvelu, mutta tällä on kriittistä vaikutusta vain kahteen EU jäsenmaahan (Suomi ja Ruotsi). Tämän vuoksi yllä olevan toimialamäärittelyn mukaan tällä palvelulla ei olisi merkittävää haitallista vaikutusta.

Rautava Veli-Pekka
Ilmatieteen laitos