

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

Yhteenveto:

- Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tulee säilyä myös uusien tehtävien osalta Huoltovarmuuskeskuksen ohjaajana, tarvittaessa yhteistyössä Sisäministeriön kanssa (lakiesityksen 7 §:n 3 kohta).
- Huoltovarmuuskeskukselle tulee antaa direktiivin tarkoittama kansallisen yhteyspisteen tehtävä sellaisena kuin se on direktiivissä tarkoitettu (esityksen 8 §).
- Hallitusohjelman kirjaukset sekä Eduskunnan edellyttämät seikat huoltovarmuutta koskevista asioista tulee huomioida kattavasti.

Aluksi haluaisimme kiinnittää huomiota siihen, että valmisteluprosessin aikana elinkeinoelämän edustajien osallistumista ei ole riittävästi huomioitu. Sisäministeriötä on toistuvasti muistutettu tästä menettelytavasta. Kevyitä kuulemisia on järjestetty vain kaksi, joista vain jälkimmäisessä annettiin tietoa tulevan toimeenpanolain keskeisestä sisällöstä. Tämä huolimatta siitä, että elinkeinoelämä on sääntelyn keskeinen kohde.

Kannatamme CER-direktiivin pohjalta esitetyn kansallisen toimeenpanolain tavoitteita. Keskinäisriippuvaisessa yhteiskunnassa ja myös toisistaan riippuvaisten EU-jäsenvaltioiden välillä on välttämätöntä varmistaa kriittisen infrastruktuurin toimijoiden riskienhallinta niiltä osin, kuin ne kuuluvat yhteiskunnan välttämättömien intressien turvaamiseen.

Direktiivillä pyritään parantamaan keskinäisriippuvaisten, yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten palveluiden häiriönsietokykyä sekä ylläpitämään yhteiskunnan taloudellisia toimintoja. Kyse on asiallisesti huoltovarmuuden kehittämisestä. Kansallisesti huoltovarmuuden tarkoituksena on turvata väestön toimeentulo, maan elinkeinoelämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät normaaliolojen häiriötilanteiden, poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta. Koska sekä väestön toimeentulo että talouselämän toiminnan ylläpitäminen ovat pääasiassa yritysten vastuulla, tarkoituksenmukaisin yhteensovittava ministeriö on Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM on jo vuosikymmeniä koordinoanut huoltovarmuutta, ja kokemus on osoittanut toiminnan tuottaneen haluttuja tuloksia – Suomessa on maailmanlaajuisesti ”oppikirjaesimerkkinä” toimiva huoltovarmuusjärjestelmä. Sisäministeriön (SM) ei ole tässä valossa perusteltua asettua yksinomaiseen ohjaavaan rooliin ”yleisen tai kansallisen turvallisuuden” näkökulmasta huoltovarmuuden piiriin selvästi kuuluvissa asioissa.

Kriittisen infrastruktuurin organisaatioiden riskien hallinta ei ole työtä yksinomaan vakavan häiriön varalle, vaan päivittäisen jatkuvuuden varmistamista siitäkin huolimatta, että fyysisiä suojaustoimia on tarpeen kehittää yhteiskunnan häiriötöntä toimintaa kehittävään suuntaan. Etukäteisvalmistelut ovat elimellinen osa häiriöihin varautumista ja ne vaikuttavat ensisijaisesti haitallisten seurausten minimointiin ja tilanteesta palautumisen mahdollisuuksiin. Ehdotetussa laissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisessa on kyse ei-materiaalisesta varautumisesta, jonka ydinsisällön hallinta ja resurssit on sijoitettu TEM:n hallinnonalaan kuuluvaan Huoltovarmuuskeskukseen. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 85) todetaan, että Huoltovarmuuskeskukselle annettavien tehtävien toteuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä SM:n ja TEM:n kesken. Yhteistyössä tapahtuva ohjaus tulisi kirjata säännöstekstiin. Ehdotetuilla tehtävillä on vaikutusta myös Huoltovarmuuskeskuksen tulosohjaukseen ja siksi tulosohjauksesta vastaavan ministeriön rooli tulee olla asianmukaisesti säännelty ja yksiselitteinen.

Valtioneuvosto on hallitusohjelmassaan sitoutunut työn, turvallisuuden ja osaamisen kehittämiseen siten, että ne eivät haittaa työllisyyttä, yrittäjyyttä, kasvua ja investointeja. Luvussa 1.2 ei ole tarkasteltu nykyisen hallitusohjelman huoltovarmuutta koskevia kirjauksia, vaikka ne ovat olennaisia säädösehdotuksen kannalta. Valtioneuvosto ilmoitti 28.1.2021 U-kirjelmässään (U 71/2020 vp) ja, jota Eduskunta sittemmin edellytti, että esityksen velvoitteet sekä jäsenvaltioille että kriittisille toimijoille on tärkeää suunnitella siten, etteivät velvoitteet lisää tarpeettomasti hallinnollista taakkaa tai kustannuksia. Elinkeinoelämä ei hyödy monimutkaisista, päällekkäisistä tai ristiriitaisista hallintorakenteista, vaan ne aiheuttavat sekä hallinnollista taakkaa eli yrittäjyyden ja kasvun esteitä yrityksille itselleen, että tuottavuuden heikentymistä julkishallinnossa. Sisäministeriö esittää, että sille itselleen annetaan uusia tehtäviä ja sitä kautta on odotettavissa myös resurssivaatimuksia sen sijaan, että TEM:n hallinnonala vastaisi uusista tehtävistä osana jo olemassa olevia vastuita. Ehdotus aiheuttaa joko tuottavuuden heikentymistä hallinnonalojen välisten resurssien tarpeettomien siirtelemisten myötä, tai resurssien lisäämisen myötä tyhjäkäyntiä muualla kuin sisäministeriössä (ks. esitysluonnos s. 7: ”sisäministeriöön keskitetään direktiivin edellyttämä horisontaalinen koordinaatio- ja ohjaustehtävä, joka huomioidaan vuodesta 2025 eteenpäin ministeriön kehityksessä.”). Ehdotettu malli lisää riskiä julkisen sektorin kustannusten noususta, vaikka valtioneuvosto on todennut merkittävät julkisen talouden sopeuttamistoimet välttämättömiksi.

Näemme omituisena ja resurssien väärin kohdentamisena sen, että sisäministeriö toimisi CER-direktiivin toimeenpanon ja koordinoinnin ohjaajana. Yhteiskunnan kriittiset palvelut ja infrastruktuuri ovat usein yritysten hallussa, ja ne ovat tehneet työtä varautumisensa eteen sekä toimineet Huoltovarmuusorganisaatioissa jo vuosikymmeniä. Tuemme vahvasti Huoltovarmuuskeskuksen näkemystä siitä, että CER-direktiivi tuottaisi lisäarvoa, jos sen toimeenpano kytkettäisiin osaksi nykyistä huoltovarmuusjärjestelmää. Huolenamme on, että nyt esitettävä ”kahden putken” malli aiheuttaa huomattavasti lisätöitä yrityksille pelkän hallinnon takia.

CER-toimeenpanolaissa ei nykyluonnoksessa ole riittävästi huomioitu huoltovarmuuskriittisten yritysten jo tekemää työtä varautumisensa eteen. Ko. yritykset ovat näkemysemme mukaan huomattavasti CER-direktiivin vaatimuksia korkeammalla tasolla. Viittaamme edellä mainitsemaamme huoleen yrityksille koituvasta täysin turhasta hallinnollisesta lisätyöstä, jollei toimeenpanoa linkitetä vahvemmin Huoltovarmuusorganisaatioon ja Huoltovarmuuskeskukseen. Huoltovarmuusorganisaatio on olemassa oleva ja toimiva rakenne ja se tulisi olla keskiössä CER-lain toimeenpanossa. Huoltovarmuuskeskukselle ja Huoltovarmuusorganisaatiolle tulisi laissa määritellä kriittisten yritysten tunnistamisvastuu, kuten tämän hetken tilanne on.

2.

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

CER-toimeenpanolain soveltamisala ja sen suhde nykyiseen huoltovarmuussäätelyyn (Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992), Valmiuslaki (1552/2011) ja VNp huoltovarmuuden tavoitteista) on epäselvä.

Vaikka kriittisiä aloja ei ole Suomessa lain tasolla määritelty kriittisiksi, koostuu Huoltovarmuusorganisaatio vain kriittisiksi luokitelluista sektoreista ja niillä toimivista yrityksistä. Tässä on selkeä epäselvyys CER-toimeenpanolain kanssa. Moni Huoltovarmuusorganisaatioissa toimiva sektori tai yritys jää CER-toimeenpanolain soveltamisalan ulkopuolelle. Näin on mm. kriittisen valmistavan teollisuuden suhteen. Puolustusteollisuus ei kuulu soveltamisalaan, mitä voidaan pitää erikoisena erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa. Toisaalta koska yrityksille koituu ylimääräistä ja tarpeetonta hallinnollista kuormaa lain toimeenpanon suhteen, voi alan yrityksille olla positiivistakin, etteivät ne soveltamisalaan kuulu.

Maanpuolustus on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle viranomaistoimintona. Tämä ei kuitenkaan huomioi Suomen kumppanuusmallia. Suomessa Puolustusvoimien kaluston ylläpito-, huolto- ja korjaustoiminta on ulkoistettu yrityksille. Tämä malli poikkeaa useasta muusta jäsenmaasta, joissa tehtävät suoritetaan viranomaisten toimesta. On siten epäselvää esim. kuuluuko ilmailun tai alusten huolto-, ylläpito- ja korjaustoiminta tai satelliitit ja niiden välittämä tieto yritystoimintana lain soveltamisalaan. Koska soveltamisala on epäselvä, muodostuu myös mm. NIS2-direktiivin (Laki kyberturvallisuuden riskienhallinnasta) soveltaminen epäselväksi. Lisäksi huolena on, että jos CER-toimeenpanolain soveltamisalaan kuuluville sektoreille kohdistetaan erityisiä politiikkatoimia, jäävätkö muut ”perinteisesti huoltovarmuustyössä kriittisiksi määritellyt” yritykset näiden toimien ulkopuolelle. Tämä olisi selkeä heikennys nykyiseen tilanteeseen.

Huolena on myös, että CER-direktiivin soveltamisalaa tulkitaan eri tavoin eri EU-maissa. Puolustus- ja turvallisuusteollisuus toimii poikkeuksellisen protektionistisilla ja poliittisilla markkinoilla eikä EU:n sisämarkkinat sektoreilla toimi. Tämä voi johtaa siihen, että jotkut jäsenmaat käyttävät tulkintaansa CER-direktiivin soveltamisalasta perusteena hankintojen tekemiselle SEUT 346 1b- artiklaa käyttäen. Siten protektionismi lisääntyisi markkinoilla entisestään.

Soveltamisalan epäselvyydet toistuvat yritysten välisissä verkostoissa. Toimittajaverkoston eri yritysten tulee olla tietoisia toistensa CER-statuksesta eikä epäselvä toimialamääritelmä täytä tätä tarvetta. Kriittisyyden oikea kommunikointi on toimitusketjujen turvallisuuden varmistamisen kannalta keskeistä ja siten siihen tulisi kiinnittää myös lakiehdotuksessa huomiota.

Tämän lainsäädäntötyön kanssa samanaikaisesti on käynnissä Valmiuslain uudistus sekä Valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen uudistaminen. Näissä kaikissa hankkeissa on kiinnitettävä erityistä huomioita terminologiaan ja määritelmiin. Huoltovarmuusorganisaatiolle sekä yrityksille tulee olla selkeää, minkä säätelyn soveltamisalaan ne kriittisinä toimijoina kuuluvat.

EU:n toimivallan rajoitusten mukaisesti direktiiviä ei sovelleta julkishallinnon elimiin, jotka toimivat kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden tai lainvalvonnan alalla, mukaan lukien rikosten tutkinta, selvittäminen ja syytteenpano, ellei jäsenvaltio itse niin päättä. Esitysluonnoksen keskeisen tavoitteen kannalta on epärationalista jättää ne viranomaiset ja virastot soveltamisalan ulkopuolelle, jotka ensisijaisesti vastaavat sisäisestä ja kansallisesta turvallisuudesta. Häiriönsietokyvyn osalta tulisi näiltä toimijoilta edellyttää samaa kuin turvallisuutta tukevilta tahoilta. Direktiivi ja SEUT artikla 346 primäärioikeutena turvaa joka tapauksessa sen, että kansalliseen turvallisuuteen ja muihin keskeisiin kansallisiin turvallisuusetiin liittyviä tietoja jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta muille jäsenvaltioille luovuttaa. Tämän kaltainen peruste olla edellyttämättä niiltä häiriönsietosuunnitelmia ja -toimia ei ole kestävä.

3.

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

Yritysvaikutukset on esitetty erittäin ylimalkaisesti mahdollisesti koronneina kustannuksina velvoitteiden noudattamisen takia. Näkemyksemme mukaan suuri osa näistä kustannuksista koostuu henkilötyövuosista, josta osa kohdentuu yritysten kannalta turhaan lisätyöhön verrattuna siihen, mitä jo huoltovarmuuskriittisissä yrityksissä on tehty.

Vaikutusarviontiin tulee lisätä arviot poikkeamailmoitusten ja -raporttien edellyttämän tiedonvaihtomekanismin rakentamisesta ja hallinnoimisesta. Yritykset tarvitsevat luotettavan ja turvallisen mekanismin tietojen välitykseen viranomaisille.

Viranomaisten välinen ja yritysten kanssa tehtävä tiedonvaihto:

Yrityksiltä edellytettävät poikkeamisilmoitukset ja raportointi lisääntyvät.

Toimeenpanolakiehdotuksen 17 §:ssä esitettyyn poikkeamia koskevaan ilmoitusvelvollisuuden suhteen NIS2- ja CER-poikkeamailmoituksia varten tulee luoda yhteinen ilmoituskanava tai muu yhden toimijan malli hallinnollisen rasituksen minimoimiseksi. Yritysten raportointia turvallisuuteen liittyvistä havainnoistaan (Tietosuoja, Rikos, Tietoturvapojikkeama ja Kriittiseen infraan liittyvä poikkeama) tulee helpottaa. Ehdotuksen myötä on raportoitava havainnoista uusille toimijoille. Yritysten toimintaa (erityisesti poikkeustapauksissa) ei saa ruuhkauttaa usean eri viranomaisen tilannetietokyselyillä. Koska lakiehdotuksen kirjaus soveltamisalasta (ks. seuraava luku) jättää tässä tulkinnanvaraa on myös raportointivelvollisuus epäselvä ja sitä tulee selventää.

Lakiehdotuksessa asetettujen velvoitteiden ja toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen suhteen toimijan tulee olla mahdollista toimittaa ilmoitus toimivaltaisille valvoville viranomaisille sekä antaa suostumuksensa/pyytää tietojen välittämistä myös esitutkintaviranomaiselle (esim. poliisi) keskitetysti, yhden kanavan kautta. Tätä korostaa myös se tosiasia, että useat yhtiöt tulevat valvonnan kohteeksi usean sektoriviranomaisen sekä eri lakien (NIS2, DORA) nojalla. On ilmeistä, että muualla laissa pakollisen ilmoitusten kannalta direktiivin tavoitteiden sekä toimijoiden hallinnollisen taakan kohtuullistaminen edellyttävät keskitettyä, helppokäyttöistä ja tehokasta verkkopalvelua samoista tai toisiinsa liittyvien ilmoitusten välittämistä kerralla useammalle viranomaiselle.

Näemme tarpeelliseksi arvioida ehdotuksessa nykyistä laajemmin salassapitosäädösten vaikutusta sekä ministeriöiden ja muiden viranomaisten velvollisuuksia tietojen antamiseen kriittisille toimijoille riskiarvioiden suorittamiseksi. Kriittisen toimijan suorittama riskiarviointi voi puutteellisten tai vajavaisten tietojen vuoksi pahimmillaan johtaa ehdotetun lain 16. pykälän mukaisten häiriönsietokykyä koskevien toimenpiteiden ja suunnitelmien merkittäviin virheisiin tai puutteisiin.

Tähän liittyen ja sen edellytyksenä myös viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta tulee huolehtia, että se on saumatonta ja läpinäkyvää kriittisen infrastruktuurin turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotuksessa tulee huomioida nykyistä selväsanaisemmin esim. kotimaisen kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti eritellen eri toimijoiden roolit, valtuudet ja velvollisuudet tiedonjakoon liittyen. (esim. Puolustusvoimat tulee huomioida ehdotukseen nyt kirjattua selvemmin).

4.

Valvontaa koskevat huomiot

-

5.

Laiminlyöntimaksua koskevat huomiot

-

6.

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

Kannatamme turvallisuusselvitysten tarpeen laajentamista esitetyllä tavalla. Huomautamme kuitenkin, että jo nyt viranomaisten resurssit turvallisuusselvitysten laatimiseen ovat muodostuneet pullonkaulaksi yritysten toiminnalle. Pahimmillaan turvallisuusselvityksiä joudutaan odottamaan yli puoli vuotta. Tämä haittaa yritysten rekrytointia sekä työskentelyä. Viranomaisten riittävät resurssit on siten turvattava nykyisten, tai jopa heikkenevien määrärahojen puitteissa ja toiminta tulee saada ripeämmäksi vastaamaan elinkeinoelämän tarpeita.

Koska viranomaisten palvelukyky turvallisuusselvitysten tuottamiseen ovat vajavaiset, olemme huolissamme CER-toimeenpanolain ulkopuolelle jäävien sektoreiden turvallisuusselvitystarpeista. Näemme riskin siitä, että viranomaiset priorisoivat soveltamisalaan kuuluvien sektoreiden tarvitsemat selvitykset ja siten esim. puolustusteollisuuden tarvitsemien selvitysten prosessointi pitenee entisestään.

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

Kohta Digitaalisen infrastruktuurin erityisasemasta kaipaa selvennystä (miksi siihen kohdistuu rajoitetusti säännöksiä?): ”Digitaalinen infrastruktuuri on CER-direktiivissä poikkeussektori. Kyseiseen sektoriin kohdistuisi muihin CER-direktiivin sektoreihin verrattuna rajoitetusti säännöksiä (johdantokappale 20 ja artikla 8). Nämä säännökset olisivat kriittisten toimijoiden resilienssi-strategia (art. 4), riskienarviointit (art. 5) ja tukimekanismit (art. 10).”

Tuemme vahvasti Huoltovarmuuskeskuksen sekä Elinkeinoelämän keskusliiton kantoja.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Teknolohiateollisuuden, sen tiettyjen toimialojen sekä huoltovarmuusorganisaation Teknolohiateollisuus ry:ssä toimivien poolien lausunto laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi.

Teknolohiateollisuus ry, Kyberala ry, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry sekä huoltovarmuusorganisaation Digi-, Teknologia- ja MIL-poolit kiittävät mahdollisuudesta lausua otsikon asiaan. Lausuntonne on edellä mainittujen tahojen yhteisenä laadittu. Tällä lausunnolla otamme kantaa hallituksen esitykseen.

Teknolohiateollisuus ry edustaa useita Suomessa toimivia kriittiseen infrastruktuuriin luettavia teknologia-alan yrityksiä. Teknolohiateollisuudessa sijaitsee kolmen Huoltovarmuusorganisaation poolin poolitoimisto.

Nyqvist Antti

Teknolohiateollisuus ry - Teknolohiateollisuus ry, Kyberala ry, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry sekä huoltovarmuusorganisaation Digi-, Teknologia- ja MIL-poolit