

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (CER-direktiivi)

Tämä lausunto on laadittu yhteistyössä kaikkien aluehallintovirastojen kanssa. Aluehallintovirastot ovat antaneet 1.3.2024 lausunnon sisäministeriölle hallituksen esityksestä laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (LSAVI/1159/2024).

Aluehallintovirastot katsovat, että yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamiseen tähtäävän direktiivin toimeenpano tulee vahvistamaan yhteiskunnan varautumista ja häiriönsietokykyä. Direktiiviä kansalliseen lainsäädäntöön sovellettaessa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota jo olemassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön sekä kansallisiin strategioihin, periaatepäätöksiin ja riskiarvioihin. Pällekkäisen työn välttämiseksi olisi hyvä, että näitä pyritäisiin kehittämään niin, että nämä vastaisivat CER-direktiivin toimeenpanoon liittyviin vaatimuksiin. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan CER-direktiivin toimeenpanoon liittyvät kansalliset velvoitteet tulisi liittää osaksi olemassa olevia kokonaisturvallisuuden rakenteita niin, että ne muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. CER-direktiivin toimeenpano ei saa muodostua erilliseksi muusta kansallisesta varautumisen kokonaisuudesta.

Aluehallintovirastot pitävät tarkoituksenmukaisena, että Valvira ja aluehallintovirastot toimisivat tässä laissa tarkoitettuina valvovina viranomaisina kriittisiksi nimettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita antavien palvelunjärjestäjien ja palveluntuottajien osalta ja että valvontavastuu määräytyisi samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden osalta. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei tässä laissa tarkoitettu valvonta muodostu omaksi, muusta viranomaisvalvonnasta irralliseksi ja eriytyneeksi toiminnaksi.

Sosiaalihuollon liittäminen direktiivin sääntelyn piiriin on aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan perusteltua. Hyvinvointialueiden järjestämismääräyksiä koskevat sosiaalihuollon ympärivuorokautisista asumispalveluista merkittävä osa on yksityisten palveluntuottajien tuottamaa. Yksityisen palvelutuotannon osuus on merkittävä mm. lastensuojelussa, vammaisten palveluissa, ikäihmisten palveluissa

sekä päihde- ja mielenterveyspalveluissa. Yksityisen palvelutuotannon heikko varautuminen ja toiminnan yllättävä keskeytyminen häiriötilanteen vuoksi aiheuttaa merkittävän riskin hyvinvointialueiden varautumiselle ja kyvyille hoitaa järjestämisvastuulleen kuuluvia tehtäviä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Siksi aluehallintovirastot pitävät tärkeänä, että direktiivin sääntely on kansallisesti laajennettu koskemaan myös sosiaalihuoltoa.

Esityksessä jää edelleen jossain määrin epäselväksi Huoltovarmuuskeskuksen rooli ja sen suhde aluehallintovirastoilla olevaan alueellisen varautumisen yhteensovittamistehtävään erityisesti CER-direktiivin toimeenpanoa koskevan hallituksen esityksen 8 §:n osalta. Aluehallintovirastojen tehtäviin kuuluu alueellisen varautumisen yhteensovittaminen ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen (laki aluehallintovirastoista 896/2009 4 § 2 mom 3 kohta). Tämänhetkisen tiedon mukaan tehtävä siirtyy lähes samanlaisena tulevalle Lupa- ja valvontavirastolle. Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä määriteltäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että sille ei säädetä aluehallintovirastojen ja tulevan Lupa- ja valvontaviraston kanssa päällekkäisiä tehtäviä.

Valvovan viranomaisen rooli kriittisten toimijoiden tukemisessa poikkeamailmoituksen jälkeen vaatii tarkennusta. Kriittisen toimijan tukemisesta säädettäessä tulee kiinnittää huomiota siihen, että valvovan viranomaisen valvontarooli asettaa rajat sille, millaista tukea se voi toimijoille antaa. Valvovan viranomaisen antama tuki voi olla luonteeltaan lähinnä laillisuusohjausta ja sen varmistamista, että kriittinen toimija on ryhtynyt tarvittaviin toimiin asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Aluehallintovirastot toteavat, että valvovalle viranomaiselle annettu mahdollisuus joko määrätä kriittinen toimija tiedottamaan häiriötilanteesta tai kriittistä toimijaa kuultuaan tiedottaa asiasta itse on pulmallinen. Tiedotusvastuuta ei tule siirtää kriittiseltä toimijalta valvovalle viranomaiselle.

Aluehallintovirastot pitävät tarkoituksenmukaisena, että kansallisen yhteyspisteen tehtävät ja poikkeamailmoitusten vastaanotto on osoitettu Valtioneuvoston tilannekeskukselle. CER-direktiivin ilmoitusmenettelyitä luotaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että menettelyt olisivat osa kansallista kokonaisuutta eivätkä muodostuisi erilliseksi ja irralliseksi toiminnaksi. Kriittisten toimijoiden poikkeamia koskevat ilmoitusten tulisi olla osa kansallista tilannekuvaa, ja menettelyitä luotaessa tulee tämä myös varmistaa. Poikkeamailmoitusten vastaanoton osoittaminen valvovan viranomaisen lisäksi Valtioneuvoston tilannekeskukselle osaltaan varmistaa, että ilmoitukset päätyvät osaksi kansallista tilannekuvaa.

Hallituksen esityksen 16 §:ssä todetaan, että kriittisen toimijan tulee ilman aiheetonta viivytystä ilmoittaa valvovalle viranomaiselle ja Valtioneuvoston tilannekeskukselle poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palveluiden tarjoamista. Kriittisen toimijan on annettava valvovalle viranomaiselle ja Valtioneuvoston tilannekeskukselle ensi-ilmoitus viimeistään 24 tunnin

kuluessa. Saman hallituksen esityksen 18 §:n mukaan valvovan viranomaisen on ilmoitettava kriittiselle toimijalle poikkeamailmoituksen vastaanottamisesta ja mahdollisista tukitoimista. Asianomaisen valvovan viranomaisen on annettava viivytystä kriittiselle toimijalle tietoja jatkotoimista. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi mitä jatkotoimilla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Aluehallintovirastot toteavat, että hallituksen esityksessä tulee tarkentaa, tarkoitetaanko jatkotoimilla toimia, joihin kriittisen toimijan tulee ryhtyä vai toimija, joihin valvontaviranomaisen ryhtyy ilmoituksen saatuaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että virka-ajan ulkopuolella ilmoituksen vastaanottamisesta kertomiseen riittäisi automaattinen sähköpostivastaus. Aluehallintovirastot toteavat, että valvovan viranomaisen velvollisuutta ilmoituksen tosiasialliseen vastaanottamiseen ja käsittelyyn sekä tarvittaviin toimiin ryhtymiseen tulee täsmentää, jotta toiminta ja kriittisen toimijan saama tuki valvovalta viranomaiselta saadaan tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti järjestettyä.

Hallituksen esityksen 21 §:ssä säädetään huomautuksesta, varoituksesta ja valvontapäätöksestä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valvoja voi kiinnittää valvottavan huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen ja antaa toteamansa virheellisen menettelyn tai laiminlyönnin vuoksi huomautuksen. Hallituksen esityksen 21 §:n 1 momentissa mainitaan kuitenkin vain huomautuksesta ja varoituksesta, yksityiskohtaisissa perusteluissa myös huomion kiinnittämisestä, joskin se on perusteluissa sidottu huomautukseen. Huomion kiinnittämistä on kuitenkin vakiintuneesti käytetty itsenäisenä, huomautusta lievempänä, hallinnollisen ohjauksen keinona. Aluehallintovirastot katsovat, että huomion kiinnittäminen tulisi olla mahdollinen ohjauskeino ilman huomautusta vakiintuneena valvonnan keinona. Aluehallintovirastot katsovat, että valvontasäätelyn erovaisuudet toimialojen muusta valvonnan sääntelystä saattavat johtaa tilanteeseen, jossa CER-direktiiviin liittyvä valvonta eriytyy muusta toimialan varautumisen valvonnasta. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Kriittisiksi määritellyt toimijat tulevat todennäköisesti suurelta osin olemaan vähintään keskisuuria yrityksiä. Esitetty laiminlyöntimaksun yläraja vaikuttaa hyvin matalalta, jotta sillä olisi tosiasiallinen toimintaa ohjaava vaikutus. Aluehallintovirastot katsovat, että laiminlyöntimaksu olisi syytä sitoa yritysten liikevaihtoon. Julkisen sektorin kriittisen toimijan osalta olisi syytä luoda jokin riittävän samankaltainen menettely. Nyt hallituksen esityksessä todetaan, että esim. hyvinvointialueille seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä.

Aluehallintovirastojen aikaisemmin asiassa 1.3.2024 antamassa lausunnossa todetaan aluehallintovirastojen lisäresurssitarpeeksi 5 henkilötyövuotta, joka vastaa rahamäärältään 400 000 euroa. Aluehallintovirastot toteavat, että hallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetä aluehallintovirastojen resursseja lisättäväksi. CER-direktiivin mukaiset valvontatehtävät ovat aluehallintovirastoille



uusia tehtäviä, ja aluehallintovirastojen mahdollisuus suoriutua näistä tehtävistä tulee vaatimaan ko. resurssilisäyksen. Ilman asianmukaisia valvontaresursseja jää laissa säädettyjen kriittisten toimijoiden valvonta väistämättä vajavaiseksi ja siten vaikutuksiltaan puutteelliseksi. Aluehallintouudistuksen yhteydessä perustettavaksi esitetty uusi Lupa- ja valvontavirasto (LVV) tulee vuoden 2026 alusta olemaan tässä hallituksen esityksessä todettu valvova viranomainen sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Tästä sääntelystä tulevat uudet tehtävät tulee huomioida myös suunnitellun LVV-viraston resursseissa.

Lisätiedot

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Annina Sadeoja, puh. 0295 018 074, etunimi.sukunimi@avi.fi

Yksikön päällikkö

Niina Siirilä

Ylitarkastaja

Annina Sadeoja

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja LSSAVI/2641/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/2641/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Sadeoja Annina 13.02.2025 10:56

Ratkaisija Siirilä Niina 13.02.2025 10:56