



Eduskunnan talousvaliokunnalle
TaV@eduskunta.fi

Muistio

1 (7)

24.2.2025

Viite: Talousvaliokunta torstai 27.02.2025 klo 12.00 / HE 205/2024 vp / Asiantuntijapyyntö
6.2.2025

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunto hallituksen esityksestä HE 205/2024 vp laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Kiitämme mahdollisuudesta lausua.

Lausumme asiasta edustamiemme yritysten, 19 toimialan ja noin 15.300 yrityksen puolesta, joissa työskentelee noin 900 000 työntekijää, ja jotka edustavat 2/3 yksityisen alan työpaikoista, 2/3 Suomen viennistä ja 2/3 Suomen TKI-panostuksista. Jäseniimme lukeutuu pääosa puheena olevan esityksen tarkoittamista kriittisistä sektoreista ja niiden kriittisistä yrityksistä.

Haluamme kiinnittää valiokunnan huomioita joihinkin keskeisimpiin esitystä koskeviin huolenaiheisiimme. Lausunnon lopussa teemme lisäksi joitakin yksityiskohtaisempia huomioita esityksestä.

Keskeiset huomiot

Viranomaistoiminnan järjestäminen

Suomessa on jo vuosikymmeniä rakennettu kansallista huoltovarmuutta hyväksi havaitulla mallilla, jossa toimijat tekevät laadukasta yhteistyötä. Pitkän yhteistyön tuloksena on syntynyt yksityisten ja julkisten toimijoiden välinen luottamus, jonka voidaan toimintamallimme ohella sanoa olevan kansallinen vahvuutemme. Useat maat pyrkivät oppimaan Suomen tavasta toimia. Meidän pitää vaalia tätä kansallista vahvuuttamme ja rakentaa sen varaan. CER-direktiivin yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden keskeinen sisältö on samaa huoltovarmuuden kehitystyötä, poikkeamiin varautumista ja niistä palautumisen suunnittelua, jota huoltovarmuusyhteistyössä on tehty kymmeniä vuosia. Tämä sekä tässä työssä keskeisten kriittisten toimijoiden tukeminen on myös CER-direktiivin ydin. Se ei muutu sillä, että nyt keskeisenä ajurina puheena olevalle lainsäädännölle on kansallinen turvallisuus ja resilienssi. Myös julkisen talouden tilanne puoltaa rakentamista mahdollisimman pitkälti nykyisen, erittäin kustannustehokkaan rakenteen pohjalle.

Keskeinen viranomainen, joka ymmärtää asemansa vuoksi yhteistyön yksityiskohdat ja järjestelmällisessä yhteistyössä rakennetun

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 · Eteläranta 10, 00131 Helsinki · Puhelin 09 42020

etunimi.sukunimi@ek.fi · www.ek.fi · Y-tunnus 1902799-1 · Kotipaikka Helsinki

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

luottamuksen vaatimukset, on Huoltovarmuuskeskus. Siksi katsomme, että Huoltovarmuuskeskus tulisi nimetä direktiivin tarkoittamaksi keskitetyksi yhteyspisteeksi.

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita nimeämään keskitetyn (kansallisen) yhteyspisteen. Esityksessä ei käytetä tuota nimikettä mistään siinä mainitusta toimijasta. Esityksessä todetaan ainoastaan, että yhteensovittava ministeriö ilmoittaa komissiolle Suomen keskitetyn yhteyspisteen. Direktiivin tarkoittamat keskitetyn yhteyspisteen tehtävät on jaettu eri toimijoille.

Olemme ymmärtäneet, että asiaan on vaikuttanut sisäministeriön näemyksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen juridisen aseman epäselvyys ja että asiaan on ilmeisesti tarkoitus palata huoltovarmuuslainsäädännön päivityksen yhteydessä. Tämä aiheuttaa kansallisten toimeenpanolakien soveltamisen alkuvaiheessa ikävän ja mielestämme täysin tarpeettoman välivaiheen, jolloin Suomella ei ole direktiivin edellyttämää, nimettyä keskitettyä yhteyspistettä. Keskitetyn yhteyspisteen tehtävät ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, eikä niihin arvioiden mukaan sisälly julkisen vallan, eikä varsinkaan merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tämän totesi myös professori Tuomas Ojanen, jolta työ- ja elinkeinoministeriö tilasi valmistelun alkuvaiheessa lausunnon useista CER-direktiiviin liittyvistä yksittäisistä kysymyksistä.

Huoltovarmuuskeskusta on vakiintuneesti pidetty valtion laitoksena ja viranomaisena. Ks. esim. HE 76/2011 vp s. 50, HE 69/2013 vp s. 1-2, TaVM 21/2013 vp, HE 54/2013 vp s.3, HE 103/2020 vp s.24, HE 158/2021 vp s. 9, HE 232/2022 vp s. 11. Huoltovarmuuskeskukselle on myös säädetty sellaisia merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voidaan säätää vain viranomaisille ks. esim. HE 232/2022 vp s. 16 ja 24. Myös oikeuskäytännössä Huoltovarmuuskeskukseen on sovellettu viranomaisia koskevia säännöksiä, ks. KHO:2018:22. Lisäksi siihen sovelletaan hallinnon yleislakeja (HE 158/2021 vp s. 9).

Esityksen luvussa 11.3 sivulla 125 tarkastellaan Huoltovarmuuskeskukselle säädettäviä tehtäviä PL 124 §:n yhteydessä. PL 124 § koskee julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien säätämistä muulle kuin viranomaiselle. Ratkaisu ei ole looginen, koska Huoltovarmuuskeskus on viranomainen. Asiaan kiinnitti huomiota myös oikeuskanslerinvirasto laintarkastuslausunnossaan, mutta huomautusta ei nähdäksemme ole huomioitu esityksessä.

Edellä esitettyä ratkaisua Huoltovarmuuskeskuksen tehtävän osalta puoltavat myös eduskunnan valiokuntien CER-direktiivin valmistelun aikana asiassa antamat kannanotot, keskeisimpinä seuraavat:

Talousvaliokunta on huoltovarmuusselontekoa (VNS 8/2022 vp) käsitellessään pitänyt luontevana ratkaisuna sitä, että

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

Huoltovarmuuskeskus alan huoltovarmuuskysymysten käytännön järjestäjänä toimisi CER-direktiivin mukaisena kansallisena yhteyspisteinä.

Tarkastusvaliokunta on puolestaan lausunnossaan (TrVL 4/2022 vp) todennut CER-direktiivin implementointiin liittyen, että direktiiviä on hyödynnettävä suomalaisen huoltovarmuusmallin kehittämisessä turvaamalla julkisen ja yksityisen sektorin välinen toimiva yhteistyö sekä nykyiset huoltovarmuustoiminnan rakenteet. Valiokunta on edelleen painottanut, että CER-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on arvioitava ja selvitettävä huolella tämän suhde olemassa oleviin rakenteisiin eikä päällekkäisiä rakenteita tule luoda.

Viranomaisten tuki soveltamisalan yrityksille ja yritysten saama lisäarvo

Kokonaisuutena esityksestä välittyy liiaksi vaikutelma, että esitys palvelee ensisijaisesti turvallisuusviranomaisia niiden riskiarvioinneissa ja päätöksenteossa. Koska kriittinen infrastruktuuri Suomessa on ennen kaikkea yksityisten toimijoiden omistuksessa ja hallinnassa, tulisi huomattavasti enemmän keskittyä siihen, minkä lisäarvon kriittiseksi toimijaksi määrittäminen yritykselle tuottaa. Nyt direktiivin edellyttämä viranomaisten tuki soveltamisalan yrityksille ei ole esityksessä millään tavoin keskeisessä roolissa, vaikka se on direktiivin ydintä ja sen näin tulisi olla sitä myös kansallisessa toimeenpanossa. Tämä näkyy useissa kohdin, mm. kriittisten toimijoiden tukeminen, poikkeamailmoitusmenetelyyn liittyvä viranomaisten palaute ja tuki yrityksille, hyvin ohut soveltamisalan yrityksiä koskeva vaikutustenarviointi sekä edellä kuvattu Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation vähäinen rooli.

Viranomaisten valvontaresurssit ovat täysin riittämättömät. Esityksen sivuilla 80–82 oleva taulukko kertoo selvästi sen, miten asiassa tulee käymään, mikäli valvontaan ja tukeen ei saada lisärahoitusta tai mikäli uusia esityksen mukanaan tuomia lakisääteisiä tehtäviä ei voida priorisoida käytettävissä olevien määrärahojen ja resurssien puitteissa. Lopputuloksena tuki soveltamisalaa kuuluville kriittisille toimijoille tulee olemaan riittämätön ja tuen puuttuessa velvoitteet muodostuvat enemmän hallinnolliseksi taakaksi kuin todellista lisäarvoa tuottavaksi tekemiseksi. Suomen valtiolla EU:n jäsenmaana on direktiivin mukaan velvollisuus järjestää yrityksille tukea ja niillä tulee näin olla myös tosiasiallinen kyky siihen silloin, kun apua tarvitaan.

Sektorikohtaisen valvonnan hajauttaminen sektoriviranomaisille on siinä määrin perusteltua, koska nykyiset valvovat sektoriviranomaiset tuntevat viranomaisista parhaiten toimialan erityispiirteet. Koska riskiarviointia koskevat vaatimukset (esityksen 3 luvun 14§ ja 15§) on direktiivissä ja myös esitetyssä kansallisessa laissa hyvin yleistasoisesti kuvattu,

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

olisi ensiarvoisen tärkeää varmistaa vaatimusten yhdenmukainen tulkinta kaikilla toimialoilla siten, että edellytetyt riskinarvioinnit saavat mahdollisimman saman, ennakkollisesti kuvatun sisällön. Nyt se näyttää erittäin epätodennäköiseltä johtuen riittämättömästä resurssoinnista. Riskiarvioissa edellytetään huomioitavan myös kansallinen riskiarvio ja muut merkittävät tietolähteet. Viime mainittu on kuitenkin hyvin epätasällisesti kuvattu. Edellä mainittuja ei myöskään ole kytketty direktiivin tavoin jäsenvaltion viranomaisien kriittisille toimijoille toimittamiin tietoihin. Kriittisen toimijan tulee huomioida laajalti erilaisia tietoja, mutta laissa ei säädetä viranomaisille velvollisuuksia huolehtia ao. tietojen toimittamisesta riskiarvioiden laadintaa tai resilienssitoimien suunnittelua varten. Tämä pitäisi ehdottomasti huomioida esityksessä ja viranomaisilla tulisi olla velvollisuus toimittaa mainitut tiedot.

Yritykset raportoivat laajasti, että viranomaiset tiedustelevat niiltä jo nykyisin paljon turvallisuuteen liittyviä tietoja, mutta niillä on vaikeuksia saada toimintaa ja päätöksentekoa tukevia tietoja viranomaisilta edes kysyttäessä. Tämän on muututtava, koska kriittisen infrastruktuurin yritykset ovat esimerkiksi laaja-alaisessa / hybrdivaikuttamisessa yhtä lailla etulinjassa ja tarvitsevat varautumisensa tueksi samaa tietoa kuin turvallisuusviranomaiset. Kaikissa esityksen olennaisissa kohdissa tulisi siksikin varmistaa viranomaisia velvoittava kytkentä takaisin soveltamisalan yrityksiin: miten kerätty ja analysoitu tieto lopulta päätyy niiden hyödyksi.

Kriittisille toimijoille suunnattava tuki ja tietojen toimittaminen niille häiriönsietokykynsä kehittämisessä tarpeellisista viranomaisien tilannekuvasta, uhka-arvioista ja -analyysistä sekä muista vaarantavista tilanteista tulee ehdottomasti kirjata velvoittavaan muotoon, jotta direktiiviin edellyttämät velvoitteet Suomen valtiolle täyttyvät.

Sisäisen turvallisuuden rahastoja olisi todennäköisesti mahdollisuus käyttää tukeen kriittisille toimijoille, mutta tästä ei esityksessä todeta mitään.

Yksityiskohtaisemmat huomiot

Toivomme valiokunnan lisäksi kiinnittävän huomiota hallituksen esityksessä erityisesti seuraaviin yksityiskohtaisempiin huomioihimme:

- Kansallisen turvallisuuden strategia ei ole oikea dokumentti CER-direktiivin 4 artiklan edellyttämäksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevaksi strategiaksi. Tuon strategian tulee edustaa sitä kokonaisuutta, mistä suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ja huoltovarmuuden malleissa on kysymys; laaja-alaisesta koko yhteiskunnan kattavasta yhteistyöstä, jonka fokus on paljon

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

laajempi kuin kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Huomautamme, että kansallinen turvallisuus ja sen keskeiset viranomaistojat on rajattu CER-direktiivin ja sen kansallisen toimeenpanoesityksen soveltamisalan ulkopuolelle.

- Avaruusalalle ei ole nimetty valvovaa viranomaista ollenkaan.
- Kansainvälisen vertailun tiedot muiden maiden CER-toimeenpanosuunnitelmien osalta ovat osin vanhentuneita. Arvioimme, että ne on laadittu keväällä 2023, jolloin ei voinutkaan olla kovin kattavaa käsitystä muiden maiden toimeenpanosuunnitelmista. Vertailutieto olisi erittäin tärkeää nimenomaan ehdotetun Suomen toimeenpanoratkaisun kannalta. Katsomme, että vertailu tulisi päivittää.
- Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva kansallinen suunnitelma vahvistetaan esityksen mukaan lakisääteisenä suunnitelmana. Lakisääteinen suunnitelma ei ole sama kuin laki. Esityksestä ei selvästi ilmene, mikä on suunnitelmassa todettavien toimien velvoittavuuden suhde yksityisiin yrityksiin. Tuolla suunnitelmalla ei voida luoda uusia tai laissa säädettyä korkeampia velvoitteita ja se olisi nähdäksemme hyvä todeta esityksessä.
- Perusteluiden sivulla 104 todetaan, että kriittiseksi toimijaksi nimeämisellä voi olla ”merkitystä esimerkiksi kriisinkestävyyden strategisen painopisteen asettamisessa”. Tätä olisi syytä avata tehtyä yksityiskohtaisemmin. Yritys toimii liiketaloudellisin periaattein omista lähtökohdistaan. Mikäli edellytetään jotain selvästi tavanomaisesta tasosta poikkeavaa, siihen liittyvät kustannukset tulisi ehdottomasti korvata. Lisäksi tulisi yleisesti huolehtia siitä, että edellytetyt turvallisuustoimenpiteet eivät tukahduta innovaatiotoimintaa tai yritysten kasvua, vaan päinvastoin tukevat niitä.
- Kriittisiä toimijoita nimettäessä on 13 §:n mukaan pyydettävä lausunto aina SM:ltä ja ”tarpeellisessa laajuudessa muilta ministeriöiltä sekä muilta viranomaisilta ja Huoltovarmuuskeskukselta”. Nykyisessä valtionhallinnon rakenteessa valvova sektoriviranomainen ja Huoltovarmuuskeskus tuntevat parhaiten toimialojen erityispiirteet ja niillä toimivat yritykset. Nähdäksemme olisi perusteltua, että näissä tilanteissa niiltä olisi aina velvollisuus pyytää lausunto, jotta voidaan varmistaa paras käytettävissä oleva asiantuntemus päätöksen tueksi. Sisäministeriöllä ei ole syvällistä tietoa näistä asioista, eikä se toimi laajasti yritysrajoitinnassa.
- Poikkeamien ensi-ilmoituksen ja jatkoilmoituksen jakelu poikkeavat toisistaan. Ehdotamme, että kriittisille toimijoille jakelu olisi aina sama ja vastaanottavat viranomaiset velvoitettaisiin huolehtimaan tiedottamisesta muille viranomaisille. Lisäksi kannatamme, että poikkeamailmoituksille (NIS2, CER, GDPR) luotaisiin yksi ilmoituskanava. Esimerkiksi tulevaisuudessa sama poikkeama laukaisee raportointivelvollisuuden sekä NIS2:n että GDPR:n perusteella.
- Esitetyn 13 §:n 4 momentin mukaan asianomainen ministeriö *voisi peruuttaa* 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, jos kriittinen toimija ei enää täyttäisi määrittämissä päätöksen edellytyksiä. Päätös on

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

luonteeltaan hallintopäätös. Kun lakisääteisiä perusteita kriittiseksi toimijaksi nimittämiseksi ei enää ole, olisi hallinnon suhteellisuusperiaatteen mukaista, että viranomaisella olisi *velvollisuus peruuttaa* aiempi nimittämispäätös. Esityksen mukaan nimittämispäätös on voimassa neljä vuotta. Jos velvollisuutta peruuttamiseen ei olisi, voisi päätös olla ilman kriteerien täyttymistä pahimmillaan lähes neljä vuotta voimassa velvoitteineen.

- Esitetyn 17 §:n mukaan poikkeaman jälkeen kriittisen toimijan tulisi toimittaa yksityiskohtainen raportti viimeistään kuukauden kuluttua "tarvittaessa". Esityksessä ei todeta, mikä taho määrittää tarpeen. Kolmannen momentin velvollisuus toimittaa valvovan viranomaisen pyynnöstä lisätietoja näyttäisi viittaavan eri asiaan.
- Esitetyn 20 §:n mukaan valvovalla viranomaisella olisi oikeus käyttää tarkastuksen yhteydessä apunaan ulkopuolista asiantuntijaa, johon sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja vahingonkorvausvastuuta vahingonkorvauslain mukaisesti. Tarkastuksessa käsitellään erittäin sensitiivisiä kohdeorganisaation turvallisuuteen liittyviä tietoja. Mielestämme esityksessä tulisi lisäksi todeta tarkemmin, millaisia toimijoita voidaan käyttää apuna ja miten heidän luotettavuutensa varmistetaan etukäteen, esimerkiksi edellyttämällä, että asiantuntija on turvallisuusselvitetty. Myös mahdolliset jääviyskysymykset tulisi huomioida, tulee esimerkiksi varmistaa, ettei asiantuntija ole aiemmin konsultoinut kohdeorganisaatiota samoista kysymyksistä. Tästäkin olisi syytä todeta perusteluissa.
- Esitykseen sisältyy myös esitys eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain muuttamisesta. Huomautamme, että sen 2 a luvun 7 g §:ssä esitetty turvallisuusselvitysprosessi ei ole nykyisen turvallisuusselvityslain käytännön mukainen, jota noudatetaan kaikissa muissa tapauksissa. Nykyinen turvallisuusselvityslaki lähtee siitä, että selvityksen hakijana on aina se taho, jonka intressiä suojataan, eli esimerkiksi suojattavan tiedon omistaja. Hakija ei siis välttämättä ole selvityksen kohdehenkilön työnantaja. Tämä on tyypillinen tilanne toimeksiantosuhteissa, joissa toimeksisaaja toimeksiannosta käsittelee asiakkaan, päämiehen suojattavaa tietoa. Tällöin päämies hakee turvallisuusselvityksen toimeksisaajan henkilöstöstä. Jos selvityksessä nousee esiin merkityksellisiä tietoja, Suojelupoliisi ilmoittaa ne harkintansa mukaan hakijalle, jolla puolestaan ei ole oikeutta kertoa niitä edelleen työnantajavastuussa olevalle toimeksisaajalle. Tästä seuraa työoikeudellisesti vaikeita tilanteita. Nyt kuitenkin esitetään, että satamien osalta hakijana olisi aina satamanpitäjä, myös niiden tietojen osalta, joiden suojaamisintressi on muulla taholla, esim. lastitiedot, jotka ovat ahtausoperaattoriyrityksen tietoa ja joihin satamanpitäjällä ei ole edes pääsyä. Mikäli selvityksessä nousisi esiin merkityksellisiä tietoja, satamanpitäjällä olisi esityksen mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa nuo tiedot myös työnantajavastuussa olevalle.

Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

24.2.2025

- Turvallisuusselvityksiä koskeva 29 § tulisi mielestämme ulottaa koskemaan myös digitaalista infrastruktuuria. Viittaamme tältä osin Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n valiokunnalle toimittamaan lausuntoon.
- Esityksessä ei ole kuvattu kovin selvästi, miten kansallinen strategia (uuden lain 5 §) ja riskiarviointi (6 §) valmistellaan. Esitykseen olisi syytä lisätä, että nämä tulee käsitellä laajapohjaisessa yhteistyössä eri ministeriöiden ja muiden viranomaisten sekä yksityisen sektorin kanssa.
- Esitetty 4§:n 4) -kohta vastaa sanamuodoltaan direktiivin suomenkielistä versiota. Suhteessa englanninkieliseen direktiiviin sen käännöksessä on kuitenkin pieni poikkeama. Selvyiden vuoksi kansallisessa laissa tulisi selvästi todeta, että poikkeamailmoitusprosessi koskee vain merkittäviä poikkeamia, on kyseessä sitten häiriön uhka tai jo toteutunut häiriö.
- Esityksen 19 §:ssä ei ole viittauksia DORA- ja NIS2 -valvoviin viranomaisiin tai niitä koskeviin lainkohtiin, vaikka ne nähdäksemme tulisi myös tässä yhteydessä mainita mainittujen säädösten keskinäisten kytkentöjen vuoksi.