



Lausunto

21.2.2025

VN/4727/2025
VN/4727/2025-TEM-2

Eduskunta
Hallintovaliokunta

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO: HE 205/2024 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Hallintovaliokunnan kuuleminen 25.2.2025

1. Aluksi

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa otsikkoasiassa.

CER direktiivin tarkoituksena on vahvistaa **kriittisten toimijoiden** kykyä vastata moninaisiin uhkiin, jotka vaarantavat **keskeisten palveluiden** tuottamisen kansalaisille ja yrityksille. Valtion tulee tunnistaa kriittiset toimijat ja tehdä strategisia päätöksiä kriittisten toimijoiden resilienssiä kehittävästä toimista. Valtiot vastaavat sääntelyn toimeenpanosta ja sen noudattamisen valvonnasta. Kriittisten toimijoiden tulee arvioida keskeisten palveluiden toimittamiseen liittyvät riskit, toimia poikkeamien ehkäisemiseksi ja niistä toipumiseksi sekä raportoida poikkeamista, jotka vaarantavat keskeisten palveluiden toimittamisen. Sääntely tähtää **yhteistyön** parantamiseen jäsenvaltioiden ja komission sekä hallinnon ja elinkeinoelämän välillä. Kriittisten toimijoiden resilienssin raaka-aine on tieto. Ratkaisuvaihtoehtoista tulisi aina valita ne, jotka **parhaiten tukevat kriittisten toimijoiden resilienssiä** ja keskeisten palveluiden häiriötöntä tuotantoa.

Direktiivin kansalliseen implementointiin liittyy useita haasteita. Toimijoiden **kriittisyyden määrittäminen** voi olla erittäin monimutkaista. Tämä edellyttää toimijan yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten huolellista arviointia. Tulkintaerot jäsenvaltioiden välillä voivat johtaa epäselvyyksiin direktiivin soveltamiskohteen määrittelyssä. Se mikä on kansallisesti kriittistä, ei välttämättä ole kriittistä EU tasolla ja päinvastoin. Laajan uhkaspektrin huomioivien **riskiärvöiden laatiminen** on haastavaa ja edellyttää erityistä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

osaamista, riittäviä resursseja ja jatkuvaa seuranta. Keskeistä on rakentaminen yhdenmukaisten metodien ja standardien varaan.

Resilienssitöimenpiteiden toteuttaminen voi olla kallista ja vaatia mittavia resursseja, kuten investointeja teknologiaan, henkilöstöön ja koulutukseen. Toimenpiteiden tulee olla oikeassa suhteessa riskeihin ja toimenpiteitä toteuttaviin toimijoihin. Tehokas implementointi edellyttää **saumatonta tiedonjakoa** kriittisten toimijoiden, kansallisten viranomaisten (myös turvallisuusviranomaiset) ja EU elinten välillä.

Eri raportointimekanismien kautta EU:lle kertyy informaatiota kriittisyyksistä. **Kriittisen tiedon suojaamisesta** on huolehdittava. Yhdenmukaisten tulkintojen ja implementoinnin toteuttaminen EU laajuisesti on haastavaa, huomioiden erot kansallisissa lainsäädännöissä ja hallintorakenteissa. Järjestelmän tulee kyetä sopeutumaan **jatkuvasti muuttuviin uhkiin**. Erilaiset riskiarvioiden 4-5 vuoden päivityssykliä ovat hyvin hitaita vastaamaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Resurssien rajallisuus voi vaikuttaa implementointiin. Erityisesti pienillä toimijoilla voi olla haasteita direktiivin vaatimusten toteuttamiselle. Nämä liittyvät rajallisiin varoihin, osaavaan henkilöstöön ja pääsyyn teknologioihin. Turvallisuusvaatimukset eivät saa **tukahduttaa innovaatiota ja taloudellista kasvua**. Keskeisten palveluiden turvaaminen pitkällä aikajänteellä edellyttää oikeaa tasapainoa resilienssivaatimusten ja kilpailukyvyyn välillä. Huono kilpailukyky ja vääristynyt kustannusrakenne syö kriittisen toimijan nopeammin ja todennäköisemmin kuin potentiaalinen hybriditoimija.

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä antaa hyvät lähtökohdat toimivalle ratkaisulle.

Työ- ja elinkeinoministeriö on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa korostanut etenkin seuraavia asioita, jotka ovat kansallisen implementoinnin kannalta tärkeitä:

- CER implementoinnin yhteensovittaminen sektorilainsäädännön ja huoltovarmuusjärjestelmän kanssa.
- Huoltovarmuuskeskuksen määrittäminen keskitetyksi yhteyspisteeksi.
- Kriittisten toimijoiden tukeminen, erityisesti pääsy viranomaisten tilannekuva- ja uhkatietoon.
- Hallinnollisen taakan minimointi.
- Kustannusvaikutusten tunnistaminen ja oikea allokointi.

2. Kriittiset toimijat ja niiden määrittäminen

Yksityisen sektorin toimijat osallistuvat EU-tason varautumisen vahvistamiseen. Ne omistavat pääosin kriittisen infrastruktuurin, tuottavat suurimman osan keskeisistä palveluista ja muodostavat toimitusketjut.

Sääntely koskee kriittisiä toimijoita 11 sektorin alalta. Sen ulkopuolelle jää yhteiskunnan toimintojen kannalta kriittisiä toimijoita, keskeisinä valmistava teollisuus ja puolustusteollisuus. Siten CER sääntely ei koske esimerkiksi ampumatarvikevalmistusta, ajoneuvovalmistusta, konepajateollisuutta, kaivosteollisuutta tai kuljetuskaluston huollon ja ylläpidon palveluita tarjoavia toimijoita, pääosaa ohjelmistoyrityksistä tai elektroniikkavalmistajia.

Laissa on säädettävä prosessi ja kriteerit kriittisten toimijoiden määrittämiselle. Kriteereiden tulkintaan vaikuttaa mm. se, mille tasolle kriittisyyden kynnys EU tasolla asettuu. Määritelmän keskiössä on keskeisten palveluiden käsite. Yhteiskunnalle välttämättömät toiminnot ja näille olennaiset keskeiset palvelut jää lopulta kansallisten viranomaisten tulkittavaksi. Suomessa lähteinä ovat mm. yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2025:1) ja valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024). Jos kriittisyyden kynnys nousee EU tasolla korkealle, voi olla ettei Suomessa juuri ole kriittisiä toimijoita.

Tulkintaa edellyttää mm. vaatimus toimijan kriittisen infrastruktuurin sijaitsemisesta Suomessa. Kuuluvatko esimerkiksi Suomen talousalueella sijaitsevat merituulivoimalat sääntelyn piiriin? Hyvin keskeinen kriteeri on direktiivin 7 artiklan määrittämä merkittävä haitallinen vaikutus.

Hallituksen esityksen 13 §:ssä ehdotettu määrittelyprosessi on raskas lausuntomenettelyn ja lyhyen voimassaoloajan vuoksi. Jos toimijoiden määrä on suuri, hallinto joutuu tekemään päätöksiä massamaisesti. Lain soveltamisala, eli se keitä yksityisiä toimijoita laissa säädetyt varautumisvelvoitteet koskevat, määrittyy käytännössä näillä päätöksillä.

Esityksen kuvaus nykyisistä viranomaisyhteistyön tai hallinnon ja elinkeinoelämän yhteistyörakenteista on suppea. Määrittelyprosessin edellyttämä tieto kriittisyyksistä on elinkeinoelämän toimijoilla, nykyisiä valvontatehtäviä toteuttavilla sektoriviranomaisilla sekä horisontaalisesti toimivalla Huoltovarmuuskeskuksella (HVK) ja Huoltovarmuusorganisaation sektoreissa ja pooleissa. HVK:n ja poolien merkitys korostuu keskinäisriippuvuuksien tunnistamisessa.

Kriittisten toimijoiden määrittäminen tukee myös mm. ulkomaalaisten yritystojen seuranta. Järjestelmä tukee osaltaan niiden turvallisuuskriittisten kohdeyritysten määrittämistä, joiden ulkomainen omistus kuuluu seurannan piiriin. Ulkomaisten yritystojen seurannasta annetun lain (172/2012) soveltamisalaan kuuluvat kohteet eivät kuitenkaan ole täysin samoja, kuin CER kriittiset toimijat.

3. Yksityisiä toimijoita koskeva varautumisvelvoite

Esityksessä säädettäisiin yleisestä varautumisvelvoitteesta yksityisille toimijoille, joiden tulee laatia riskiarvioita, resilienssisuunnitelmia ja toteuttaa vaadittavia resilienssitoimenpiteitä, ilman että lain perusteella on yksiselitteisen selvää mitä yrityksiä ja muita toimijoita varautumisvelvoite koskee, mikä on tuon velvoitteen tarkka sisältö, mitä kustannusvaikutuksia mm. resilienssitoimenpiteiden toteuttamisvelvoitteeseen liittyy ja miten kustannukset allokoidaan viranomaisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Työ- ja elinkeinoministeriö on pitänyt valmistelun yhteydessä tärkeänä, että yritysvaikutukset, viranomaisten harkintavallan laajuus ja sen rajat olisi tarkasteltu lainvalmistelun yhteydessä huolella. Tämä tukee lain täytäntöönpanoa jatkossa.

Yritysten varautumisen lähtökohtana ovat liiketoiminnalliset perusteet. Siltä osin kun tämä ei yhteiskunnan näkökulmasta ole riittävää, täydennettäisiin varautumista laissa säädetyillä velvoitteilla. Nämä lakisääteiset varautumisvelvoitteet eivät saa häiritä markkinoiden toimintaa ja tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Yrityksille ei tule luoda sellaista hallinnollista taakkaa, joka antaa muille kilpailuetua. On vältettävä toimia, joissa varautumisen kustannus on pitkällä aikavälillä korkeampi kuin toteutuvat riski.

Esitys lisää soveltamisalan toimijoiden kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, mutta kriisinkestävyyden parantumisella on positiivisia vaikutuksia yritysten liiketoimintaedellytyksille, kansantaloudelle ja yhteiskunnan kriisinkestävyydelle.

Varautumisvelvoitteen sisältöä täsmentäviä lähteitä on kuvattu direktiivin artikloissa 12 ja 13. Direktiivin artiklan 13 nojalla kriittisten toimijoiden tulee toteuttaa resilienssitoimenpiteitä, jotka perustuvat kansalliseen riskiarvioon, kriittisen toimijan omaan riskiarvioon ja jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin. Lain 15 §:ssä tästä on säädetty väljemmin, jättäen viranomaisille laajalti harkintavaltaa. Harkintavallan rajaksi jää viimekädessä perustuslain 124 §, joka rajaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien varautumiseen ja valmiuteen liittyvien tehtävien vastuuttamisen vain viranomaisille.

Yritysten keskeinen raaka-aine varautumisessa on tieto. Keskeistä on turvallisuusviranomaisten tieto tilannekuvasta, uhka-arviot, analyysit tapahtumista tai riskeistä ja tiedot suunnitelluista tai toteutettavista viranomaistoimista. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi uusia tiedonantovelvollisuuksia turvallisuusviranomaisille eikä valtioneuvoston tilannekeskukselle. Tämä on selkeä puute. Tiedonvälitykseen liittyvän yhteistyön tulee olla kaksisuuntaista ja viranomaisille asetettavat aikataulu- ym. vaatimukset vähintään samaa tasoa kuin yksityisille säädettävät velvoitteet.

Yksi keino täsmentää kriittisten toimijoiden velvoitteita ovat sovellettavat standardit. Esitys jättää avoimeksi, miten direktiivin 16 artiklan mukainen velvoite standardien hyödyntämisestä on tarkoitus panna täytäntöön.

4. Huoltovarmuus

Valtioneuvoston ajankohtaissselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022vp) antamassaan lausunnossa Eduskunnan hallintovaliokunta linkittänyt kriittisen infrastruktuurin tunnistamisen ja suojaamisen huoltovarmuusjärjestelmään. (HaVL 14/2022vp)

Valtioneuvoston huoltovarmuusselonteosta (VNS 8/2022vp) antamassaan mietinnössä Eduskunnan talousvaliokunta on pitänyt luontevana ratkaisuna sitä, että Huoltovarmuuskeskus alan huoltovarmuuskysymysten käytännön järjestäjänä toimisi CER-direktiivin mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Talousvaliokunta on pitänyt CER-direktiiviä esimerkkinä EU:n roolista huoltovarmuuskysymyksissä. Talousvaliokunta on todennut, että lisäksi tulee selvittää EU-säätelyiden vaikutukset kansallisiin huoltovarmuus- ja kriisinvarautumisjärjestelmiin. Talousvaliokunta on korostanut, että tämä on erittäin tärkeää myös siksi, että unionin tason yhteinen varautuminen kriiseihin ei korvaa tai rajoita jäsenvaltioiden vastuuta kansallisesta varautumisestaan. (TaVM 51/2022 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on lausunnossaan (TrVL 4/2022vp) todennut, että CER 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.

Hallitusohjelman kohdassa 9.2. on todettu, että hallitus tukee toimia EU:n kriisivarautumisen vahvistamiseksi huolehtien siitä, etteivät EU-säädökset heikennä Suomen huoltovarmuusjärjestelmän toimivuutta. Hallitusohjelman kohdassa 10.1. on todettu, että Huoltovarmuus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden perusta. Huoltovarmuuden näkökulma otetaan huomioon kaikessa päätöksenteossa kaikilla hallinnonaloilla.

CER järjestelmän kansallisen ratkaisun on oltava yhteensopiva huoltovarmuusjärjestelmän kanssa. Tätä työtä ei ole saatu päätökseen vielä lain valmisteluhankkeessa. Hallituksen esityksessä s. 121-122 todetaan, että *Huoltovarmuuskeskukselle annettavat uudet tehtävät liittyen CER-direktiivin viranomaistoimintaan arvioidaan ja linjataan osana HUOVA-hanketta*. Näin ollen yhteensovittamista on jatkettava huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista koskevassa hankkeessa (HUOVA-hanke TEM085:00/2023).

5. Huoltovarmuuskeskus keskitettynä yhteyspisteenä

Keskitetyn yhteyspisteen tehtävä ja sen sisältö on määritelty täsmällisesti direktiivissä. Keskitetty yhteyspiste toimittaa kriittisten toimijoiden saataville riskiarviointien olennaiset seikat (art. 5(3)), tekee rajat ylittävää yhteistyötä muiden yhteyspisteiden ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä käsittelevän ryhmän (CERG) kanssa (art. 9(2)), toimittaa komissiolle ja CERG:lle yhteenvetokertomuksen saamistaan poikkeamailmoituksista (art. 9(3)) ja välittää toimivaltaisten viranomaisten tekemiä poikkeamailmoituksia muille asiaan liittyville jäsenvaltioiden yhteyspisteille (art. 15(3)). Lisäksi tarvittaessa voidaan säätää, että yhteyspiste hoitaa yhteydenpidon komission kanssa ja varmistaa yhteistyön kolmansien maiden kanssa (Art. 9(2)). Kunkin keskitetyn yhteyspisteen olisi pidettävä yhteyttä oman jäsenvaltionsa toimivaltaisiin viranomaisiin, muiden jäsenvaltioiden keskitettyihin yhteyspisteisiin ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä käsittelevään ryhmään ja tarvittaessa koordinoitava näiden kanssa käytävää viestintää.¹

Esityksessä ei ole säädetty, mikä viranomainen toimii direktiivin tarkoittamana keskitettynä yhteyspisteenä. Yhteyspisteen tehtäviä on esityksessä jaettu nyt eri tahoille. Valtioneuvoston tilannekeskus vastaisi poikkeamailmoitusten välittämiseen liittyvistä tehtävistä (9, 16 ja 18 §). Huoltovarmuuskeskus vastaisi yhteyspisteroolista yritysten suuntaan ja toimivaltaisten viranomaisten tukemisesta (s. 73). Sisäministeriö vastaisi poikkeamailmoituksia koskevan yhteenvedon laatimisesta (9 § 4) kohta). Muilta osin yhteyspisteen tehtävistä vastaava taho jää avoimeksi.

Yhteyspistetehtävä täydentäisi Huoltovarmuuskeskuksen nykyisiä lakisäätteisiä tehtäviä. Ratkaisu kytkisi huoltovarmuusorganisaation tiiviisti EU verkostoon ja siihen liittyvään tiedonvaihtoon. Lisäksi ratkaisu palvelisi huoltovarmuuden tilannekuvatyötä.

Yhtenä Huoltovarmuuskeskuksen lakisäätteenä tehtävänä on kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, edistään kansallista riskiperusteista varautumista ja valmiussuunnittelua. Huoltovarmuuskeskuksessa kriittisten toimialojen yhteyshenkilöinä toimivat varautumiseen erikoistuneet asiantuntijat. Huoltovarmuuskeskus kokoaa ja analysoi kriittisiltä sektoreilta

¹ CER direktiivin resitaali, kohta 23.

huoltovarmuuden tilannekuvaa. Huoltovarmuuskeskuksella on käytössä prosessi ja luokittelu huoltovarmuuskriittisten toimijoiden tunnistamiseksi, jota voidaan hyödyntää myös CER-kontekstissa.

Huoltovarmuusorganisaatio (Huoltovarmuuskeskus, poolit ja sektorit) muodostavat jo tällä hetkellä valmiin alustan viranomaisten ja kriittisten toimijoiden väliselle yhteistyölle, koska CER kriittiset toimijat kuuluvat laajempaan huoltovarmuuskriittisten toimijoiden piiriin. Huoltovarmuuskeskus tekee jo nyt yhteistyötä niiden tahojen kanssa, jotka todennäköisesti määrittetään direktiivin mukaisesti kriittisiksi toimijoiksi.

Yhteistyörakenne valvoville viranomaisille olisi tärkeä ja toisi lisäarvoa nykytilanteeseen nähden. Organisoitu tiedonvaihto eri viranomaisten välillä auttaisi sekä luomaan ja ylläpitämään jaettua tilannekuvaa että viemään yhteistä tilannekuvaa viranomaistoiminnan tasolle. HVK ylläpitää jo nyt erilaisia viranomaisverkostoja, minkä vuoksi uuden verkoston luominen CER-lakia valvovien viranomaisten yhteistyön tehokkaaksi koordinoimiseksi sopisi hyvin HVK:n perustehtäviin.

Keskitetyn yhteyspisteen roolin kautta Huoltovarmuuskeskus saa tietoa kriittisiltä toimijoilta, toimivaltailta viranomaisilta, komissiolta ja muilta jäsenvaltioilta. Huoltovarmuuskeskuksella on kyky arvioida ilmoitusmenettelyssä poikkeamien vaikutuksia kriittisiin toimijoihin tai keskeisten palveluiden tarjoamiseen. Nykyjärjestelmän mukaisesti tilannekuvan tuottamaa ymmärrystä käytetään huoltovarmuustoimien suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa. Se on myös turvallisuustilanteen muutosten ennakkoinnin kannalta keskeisessä asemassa.

Esityksen sivulla 125 tarkastellaan Huoltovarmuuskeskukselle säädettäviä tehtäviä perustuslain 124 §:n mukaisuuden arvioinnin yhteydessä, mikä on harhaanjohtavaa. Perustuslain 124 § koskee julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien säätämistä muulle kuin viranomaiselle, eikä siten aseta esteitä mm. yhteyspistetehtävän säätämiseksi Huoltovarmuuskeskukselle. On myös erittäin tulkinnanvaraista, sisältääkö yhteyspistetehtävä ylipäätään merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Huoltovarmuuskeskusta on vakiintuneesti pidetty valtion laitoksena ja viranomaisena. Tämä on perusteltua, koska Huoltovarmuuskeskus vastaa mm. valtion varmuusvarastoinnista. Huoltovarmuuskeskus ei ole valtionhallinnosta erillinen itsenäinen oikeushenkilö. Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 5 §:n nojalla työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa Huoltovarmuuskeskusta. Huoltovarmuuskeskukselle on säädetty sellaisia merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä mm. liittyen materiaaliseen varautumiseen ja varmuusvarastointiin, joita voidaan säätää vain viranomaisille.² Oikeuskäytännössä huoltovarmuuskeskukseen on sovellettu viranomaisia koskevia säännöksiä. Huoltovarmuuskeskukseen sovelletaan hallinnon yleislakeja.³

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ole nähnyt estettä Huoltovarmuuskeskuksen määrittämiselle keskitetyksi yhteyspisteeksi jo CER direktiivin implementointia koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Esityksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen rooli ratkaistaisiin kuitenkin vasta huoltovarmuuslain uudistamisen yhteydessä. Huoltovarmuuskeskus tulisi määrittellä keskitetyksi yhteyspisteeksi huoltovarmuuslain uudistamisen yhteydessä direktiivin mukaisin tehtävin, mikä edellyttää muutoksia nyt käsiteltävän esityksen 9, 16 ja 18 §:iin. Lain 9 §:ssä tulisi säätää poikkeamailmoitusten välittäminen, poikkeamayhteenvedon laatiminen ja muut direktiivin mukaiset keskitetyn yhteyspisteen tehtävät HVK tehtäväksi. Lain 16 ja 18 §:ä tulisi korjata vastaamaan direktiivin poikkeamailmoitusmenettelyä, eli kriittinen toimija ilmoittaa poikkeamasta toimivaltaiselle viranomaiselle (sektorivirasto), joka keskitetyn yhteyspisteen (HVK) kautta ilmoittaa poikkeamasta muiden jäsenvaltioiden yhteyspisteille.

² Turvavarastointiin liittyvät valvontatehtävät, tuontipolttoaineiden velvoitevarastointiin liittyvät valvontatehtävät, kaasun toimitusvarmuusasetuksen mukaiset toimivaltaisen viranomaisen tehtävät. Lisäksi huoltovarmuuskeskukselle on säädetty erilaisia julkisen vallan käyttöä sisältäviä, korvausten maksamiseen liittyviä tehtäviä mm. lääkkeiden velvoitevarastointia, polttoturpeen turvavarastointia ja sähköisen viestinnän palveluja koskevassa lainsäädännössä.

³ HE 76/2011vp s. 50, HE 69/2013vp s. 1-2, TaVM 21/2013vp, HE 54/2013vp s.3, HE 103/2020vp s. 24, HE 158/2021vp s. 9, HE 232/2022vp s. 11, 16 ja 24. KHO 8.6.2017/2758. KHO:2018:22. Ks. myös esityksen valmistelun yhteydessä annetut lausunnot: TEM (VN/18947/2022-TEM-51, s.18-19), OM (VN/18947/2022-OM-60, s.8) ja OKV ennakkotarkastusmuistio (OKV/2239/23/2024-OKV-3, s. 5-6)

6. Poikkeamailmoitusten käsittely

Poikkeamailmoitusprosessin tulee olla selkeä ja johdonmukainen. Poikkeamia koskevan tiedon tulee kulkea molempiin suuntiin ketjussa kriittinen toimija – toimivaltaiset viranomaiset – keskitetty yhteyspiste – muiden EU jäsenvaltioiden yhteyspisteet.

Direktiivin 15 artiklassa säädetty malli poikkeamailmoituksista ja näitä koskevan tiedon välittämisestä muille EU jäsenvaltioille ja komissiolle on EU sääntelylle tyypillinen ja yksinkertainen. Kriittinen toimija ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle keskeisten palveluiden tarjoamista merkittävästi häiritsevästä poikkeamasta. Toimivaltainen viranomainen vastaanottaa poikkeamailmoitukset, ilmoittaa komissiolle poikkeamasta joilla on merkittäviä vaikutuksia vähintään kuudelle EU jäsenvaltiolle ja ilmoittaa keskitetyn yhteyspisteen kautta poikkeamasta muille EU jäsenvaltioiden keskitetyille yhteyspisteille. Lisäksi toimivaltainen viranomainen antaa kriittiselle toimijalle tiedot poikkeamaan reagointiin liittyvistä jatkotoimista. Lisäksi jäsenvaltioiden on ilmoitettava asiasta yleisölle, jos ne katsovat sen olevan yleisen edun mukaista. Keskitetty yhteyspiste toimittaa komissiolle ja CERG:lle yhteenvetokertomuksen käsittelemistään poikkeamailmoituksista kahden vuoden välein.

Poikkeamailmoitusprosessin tulee koskea vain merkittäviä poikkeamia, on kyseessä sitten häiriön uhka tai jo toteutunut häiriö. Raportointimekanismia ei tule kuormittaa vähäisistä poikkeamista tehdyillä ilmoituksilla, joilla ei ole olennaista vaikutusta huoltovarmuuteen tai keskeisten palveluiden tarjoamiseen.

Kyberturvallisuusdirektiivin (NIS2) käsittelyn yhteydessä eduskunnan hallintovaliokunta on nostanut esiin yhden ilmoituskanavan merkityksen, joka vähentäisi ilmoittajien hallinnollista taakkaa, keventäisi kustannuksia useisiin rinnakkaisiin ilmoituskanaviin verrattuna, edistäisi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja koordinaatiota valvovien viranomaisten välillä (HaVL 15/2024 vp s. 3).

Nyt ehdotettu poikkeamailmoitusprosessi ei rakennu ns. yhden luukun mallille, vaan ilmoitusvelvollisen tulee välittää tietoa usealle eri taholle. Prosessipolut ovat paitsi monipolviset, myös erilaiset riippuen siitä onko kyse 24h poikkeamailmoituksesta vai 1 kk poikkeamaraportista. Prosessissa korostuu sisäministeriön ja valtioneuvoston tilannekeskuksen rooli, joista tietovuoro ei kuitenkaan kulje takaisin kriittiselle toimijalle. Jos muu EU jäsenvaltio ilmoittaa poikkeamasta Suomeen, asiasta ilmoitetaan eteenpäin vain ministeriötasolla, muttei valvoville viranomaisille tai kriittisille toimijoille. Epäselväksi jää myös, kuka ratkaisee milloin 1 kk poikkeamaraportin ”tarvittaessa” kynnys on ylittynyt.

Yhteensovittava ministeriö kokoaisi yhteenvetokertomuksen poikkeamasta, mutta ei osallistu 24h poikkeamailmoitusten käsittelyyn. Valtioneuvoston tilannekeskuksella on keskeinen rooli poikkeamailmoitusten käsittelyssä, mutta lakiin valtioneuvoston tilannekeskuksesta (300/2017) ei esitetä muutoksia, minkä johdosta tilannekeskus toimittaa tietoja jatkossakin vain lain 300/2017 4 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille. Rooli palvelee tilannekuvatiedon kokoamista ja välittämistä ylimmälle valtiojohdolle ja EU elimille, muttei kriittisille toimijoille. Huoltovarmuuskeskuksen tiedonsaantioikeutta koskevasta säännöksestä ei ilmene kuka on velvollinen ilmoittamaan poikkeamia koskevia tietoja Huoltovarmuuskeskukselle (esityksen 16 § 4 mom.).

Selkeämpi malli olisi, jos toimivaltaiten viranomaisten tehtävistä vastaavat sektorivirastot ja keskitetyn yhteyspisteen tehtävästä vastaisi Huoltovarmuuskeskus. Kriittinen toimija tekisi poikkeamailmoituksen vain yhdelle viranomaiselle, eli lain 19 §:ssä tarkoitetulle valvovalle viranomaiselle. Nämä toimijat välittäisivät tiedon poikkeamasta valtioneuvostolle ja muille kansallisille viranomaisille. Toimivaltainen viranomainen, eli asianomainen sektorivirasto välittäisi poikkeamatiedon valtioneuvoston tilannekeskukselle valtioneuvoston tilannekeskuksesta annetun lain (300/2017) mukaisesti.

Sektoriviraston osalta lisäarvona on kyky lisätä poikkeamailmoitukseen informaatiota mm. poikkeaman vaikutuksista sektorilla. Keskitettynä yhteyspisteenä toimiva HVK lisäisi poikkeamailmoitusta koskeviin tietoihin ja poikkeamaraporttiin oman analyysinsä poikkeaman vaikutuksista huoltovarmuuteen, tarvittaessa hyödyntäen huoltovarmuusorganisaatiota ja sen poolirakennetta. Poikkeamaraportti olisi paitsi komission, myös kansallisten viranomaisten hyödynnettävissä.

7. Energia

Esityksen kaukolämmitystä ja -jäähdytystä koskevan kohdan (s.36) osalta selvennetään, että erillistä kaukolämmön tuotantoa, jakelua tai markkinoita koskevaa lainsäädäntöä ei ole.

Energiavirasto määritetään esityksessä valvovaksi viranomaiseksi. Energiaviraston tehtävistä on säädetty Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:ssä. Viraston uudet CER tehtävät tulisi lisätä energiavirastosta annetun lain 1 §:n sisältämään tehtäväluetteloon.

Energiavirastolle resursoitu henkilöstömäärä ei ole riittävällä tasolla huomioiden CER-yleislain myötä valvottavien toimijoiden ja toimialojen lukumäärän kasvu, sekä uudet poikkeamailmoitusten käsittelyyn ja kriittisten toimijoiden tukemiseen sekä valvontaan liittyvät tehtävät. CER-velvoitteita ei ole todettu vuoden 2025 talousarvioesityksessä ja virasto joutuu karsimaan ja priorisoimaan tehtäviä, mutta ei voi kuitenkaan jättää hoitamatta muita lakisääteisiä tehtäviä ilman lakimuutoksia.

Esityksen suhdetta sektorilainsäädäntöön tulisi vielä täsmentää. Esityksen luvussa 3.9.1.1. kaasun kantaverkonhaltijan sijaan pitäisi käyttää termiä siirtoverkonhaltija (Laki 588/2017). Lain soveltamisala ja viranomaisten välinen toimivallanjako tulisi olla mahdollisimman selkeä, koskien esimerkiksi useammalla eri sektorilla toimivia kriittisiä toimijoita. Huomautuksen, varoituksen ja valvontapäätöksen keskinäistä suhdetta tulisi täsmentää, esimerkiksi onko huomautus tai varoitus velvoittavaa valvontapäätöstä edeltävä toimenpide. Lain 3 §:n sisältämä tiukemman lain soveltamisen periaate tulee koskemaan mm. maa-kaasumarkkinalain (578/2017) 27 §:ssä säädettyä varautumissuunnitelmaa, joka lain (578/2017) mukaan tulee päivittää viiden vuoden välein.

8. Avaruus

Lakiesityksessä ei ole säädetty valvovasta viranomaisesta CER-direktiivissä tarkoitetun avaruustoimialan osalta. CER-yleislakiin ehdotetun 19 §:n mukaan asianomainen valvova viranomainen valvoo kriittiselle toimijalle tämän lain nojalla säädettyjen ja määrättyjen velvoitteiden noudattamista. Pykäläehdotuksessa ei mainita avaruustoimialan valvovaa viranomaista.

Yhtenä CER-direktiivin soveltamisalaan lukeutuvana toimialana on avaruus, jonka osalta direktiivi keskittyy maanpäälliseen infrastruktuuriin. Tältä osin CER-direktiivin kansallista toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 205/2024 vp) on käyty läpi mm. Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviä, ja keskeisenä säädöksenä on laki maa-aseamista ja eräistä tutkista (96/2023). Hallituksen esityksessä maa-aseamalain on katsottu pääpiirteittäin täyttävän CER-direktiivin 21 artiklan vaatimukset (HE 205/2024 vp, s. 69). Lakiesityksessä ehdotetun 19 §:n Liikenne- ja viestintävirastoa koskeva 3-kohta rajautuu liikenne-toimialan alasektoreihin. Sikäli kun tulevaisuudessa avaruustoimialan osalta tulisi määrittäväksi kriittisiä toimijoita, jää epäselväksi kenelle on tarkoitettu toimivalta valvoa näitä toimijoita. Hallituksen esityksen mukaan tämän tulisi olla ”sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla”.

Lakiesityksen 13 §:n mukaan kriittisen toimijan määrittämistä koskevan asian ratkaisee se ministeriö, jonka toimialaan käsiteltävä toimija kuuluu. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan valtioneuvoston ohjesäännön 10 §:ään ja todetaan, että asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille niin kuin valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään (HE 205/2024 vp, s. 103). TEM huomioi, että valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n (1021/2007) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat mm. innovaatio- ja teknologiapolitiikka, yritysten kansainvälistyminen ja tekninen turvallisuus, sekä sen, että työ- ja elinkeinoministeriön työ- ja elinkeinoministeriön työjärjestyksestä antaman asetuksen (826/2020) 19 §:n mukaan TEM:n innovaatiot ja yritysrahoitus -osastolla käsiteltäviin asioihin kuuluu mm. avaruuspolitiikka ja avaruustoiminnasta annetussa laissa tarkoitetut lupa- ja rekisteröintitehtävät.

Sikäli kun TEM olisi avaruuspolitiikan toimivaltaisena ministeriönä ratkaiseva ministeriö myös CER-direktiivin mukaisen avaruustoimialan kriittisen toimijan määrittämistä koskevassa asiassa, olisi tarpeen tietää, mikä taho olisi kyseistä toimijaa valvova viranomainen tai se, kuinka valvova viranomainen osoitetaan, mikäli se ei suoraan laista selviä huomioiden myös tarvittava yhteistyö eri viranomaisten välillä (ks. esim. CER-yleislakiin ehdotettu 28 §:n 2 momentti).

9. Julkishallintoa koskeva sääntely

Nyt säädettävänä olevassa laissa olisi määriteltävä selkeästi ketä julkishallinnon toimijoita voidaan määrittää CER-direktiivin tarkoittamiksi kriittisiksi toimijoiksi ja mitkä laissa säädetyt velvoitteet koskevat näitä toimijoita.

Esityksen 1 § 3 momentin mukaan julkishallinnon toimialan toimijaluokalla tarkoitetaan tässä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyjä viranomaisia, eli valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia. Esityksen perustelujen mukaan jos julkinen toimija toimii jollakin CER-direktiivin liitteen mukaisella toimialalla, se voisi lähtökohtaisesti tulla tunnistetuksi kriittiseksi toimijaksi eri päätöksellä. CER-direktiiviä ei kuitenkaan sovelleta julkishallinnon toimijoihin, jotka harjoittavat toimintaansa pääasiassa kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, mukaan lukien rikosten tutkinta, selvittäminen ja syytteenpano. Sääntelyn ulkopuolelle vaikuttaisivat jäävän myös julkisuuslain 4 §:n muissa kohdissa säädetyt viranomaiset, kuten valtion liikelaitokset sekä kuntien ja hyvinvointialueiden viranomaiset. Avomeksi jää myös, kuka määrittää nämä julkishallinnon kriittiset toimijat ja kuka toimii näiden osalta valvovana viranomaisena ja kenelle julkishallinnon kriittinen toimija lähettää poikkeamailmoitukset.

Esityksessä käytetty terminologia poikkeaa mm. keskitetyn yhteyspisteen ja toimivaltaisen viranomaisen osalta direktiivissä käytetystä. Direktiivin mukaisista toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä vastaisivat kansallisesti useat eri tahot, erityisesti 19 §:ssä tarkoitetut valvovat viranomaiset, ei yksin lain 7 § 1 momentissa mainittu yhteensovittava ministeriö.

10. Viranomaistehtävien edellyttämät resurssit ja hallinnollinen taakka

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu rajatusti eri ratkaisuvaihtoehtoja direktiivin implementoinnille. Eri vaihtoehtoista olisi voitu valita yksinkertaisin, eli direktiivin mukaisten tehtävien sijoittelu nykyrakenteisiin. Vaihtoehtojen tarkastelussa olisi voitu pohtia huoltovarmuuskeskuksen tai turvallisuuskomitean roolia yhteensovittamistehtävien osalta. Esityksessä luodaan uusi horisontaalirakenne, jossa ehdotetaan sisäministeriölle uusia toimivaltuuksia yritysten varautumiseen liittyen. Ehdotus esittää monimutkaisempaa hallintomallia, kuin mitä direktiivin implementointi vaatii.

Ehdotuksessa esitetään, että sisäministeriö määriteltäisiin direktiivin tarkoittamaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi (7 §), mutta direktiivissä toimivaltaiselle viranomaiselle osoitettuja tehtäviä säädettäisiin sisäministeriön lisäksi myös muille viranomaisille, erityisesti 19 §:ssä tarkoitetuille sektorivirastoille. Yhteensovittavana ministeriönä toimivalle sisäministeriölle ei ehdotuksessa esitetä tehtäviä liittyen yhteistyöhön kriittisten toimijoiden kanssa eikä sille tai muuten turvallisuusviranomaisille säädettäisi konkreettisia vastuita kriittisten toimijoiden tukemiseen.

Toiminnanharjoittajiin ja näitä valvoviin viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on haastavaa, koska kriittisiä toimijoita tai näihin kohdistuvia yksityiskohtaisia velvoitteita ei ole määritelty.

Direktiivin 9(4) artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että sen toimivaltaisella viranomaisella ja keskitetyllä yhteyspisteellä on valtuudet ja riittävät taloudelliset, henkilöstö- ja tekniset voimavarat, jotta ne voivat suorittaa niille osoitetut tehtävät tuloksekkaasti ja tehokkaasti. Kansallisessa ratkaisussa toimivaltaisille viranomaisille kuuluvat kriittisten toimijoiden valvonta-, ohjaus- ja tukitehtäviä säädettäisiin sektorivirastoille.

Esityksessä esitetään TEM:n hallinnonalan Energiavirastolle sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle uusia tehtäviä. Tehtävät liittyvät lainsäädännön noudattamisen valvontaan ja poikkeamailmoitusten käsitteilyyn. Tehtävät pyritään hoitamaan nykyisillä resursseilla, priorisoimalla nykyisiä tehtäviä ja tehostamalla toimintaa, mutta on kuitenkin mahdollista, että näiden uusien tehtävien lainmukainen hoitaminen edellyttää lisäresursseja. Virastojen resurssien riittävyyttä tulee seurata. Kriittisten toimijoiden tukemista koskevat tehtävät säädettäisiin sektorivirastojen ja Huoltovarmuuskeskuksen vastuulle (8 § 2 mom.).

Edellä mainitut virastot kykenevät hoitamaan uusia tehtäviä vain rajallisesti, kunnes viraston määrärahat valtion talousarviossa saadaan vastaamaan laajentunutta tehtäväkenttää. Muiden lakisääteisten tehtävien karsiminen resurssien ohjaamiseksi CER tehtäviin ei ole mahdollista ilman lainsäädäntömuutoksia. Viraston CER tehtävien edellyttämää lisärahoitusta on tarkoitus esittää seuraavan julkisen talouden suunnitelman (JTS 2026-2029) yhteydessä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle uusia tehtäviä ilman lisärahoitusta. Tämä on haasteellista huomioiden Tukesin vaikea taloudellinen tilanne ja Tukeisiin kohdistuvat laajat säästötoimenpiteet sekä samaan aikaan Tukesille tulossa olevat useat uudet tehtävät EU-säätelyyn perustuen eri hallinnonaloilta. Tukeisiin kohdistuu tulevana vuosina henkilövähennyksiä. Tukesin käytettävissä oleva rahoitus tulee pienenemään viidesosan aiemmasta (7 miljoonaa euroa vuoteen 2027 mennessä). Tulosohjauksen näkökulmasta ministeriö on johdonmukaisesti katsonut, että Tukesin tehokkaan toiminnan varmistaminen edellyttää sitä, että annettaessa virastolle uusia tehtäviä tai laajennettaessa nykyisiä, virastolle osoitetaan myös näitä tehtäviä vastaavat lisäresurssit. Riittävästä resursoinnista huolehtiminen on välttämätöntä myös koska Tukesin toimiala on laaja ja jakautuu valtioneuvostossa usean ministeriön toimialalle. Viraston määrärahat ovat riittämättömiä vastaamaan uusista tehtävistä direktiivin edellyttämällä tavalla.

Ilman lisärahoitusta on todennäköistä, että CER-direktiivin liittyviä tehtäviä virastot hoitavat vain siinä määrin ja sillä tasolla kuin on aivan välttämätöntä täyttääkseen lainsäädännön minimivaatimukset. Tämä voi tarkoittaa mm. sitä, että kriittisten toimijoiden suorittamia riskiarvioita tai häiriönsietokykyä koskevia suunnitelmia ei arvioida tarkemmin, EU-yhteistyöhön ei osallistuta kuin aivan välttämättömissä tapauksissa ja valvontatoimia tehdään vain jälkikäteen saatujen ilmoitusten perusteella. Kriittisten toimijoiden tukitoimille ei ole määrärahaa.

11. Yhteenveto

Kansallisessa säätelyssä tulisi huomioida seuraavat tulokulmat:

- CER ratkaisujen tulee olla yhteensopivia kansalliseen huoltovarmuusjärjestelmään;
- Huoltovarmuuskeskus tulisi määrittää keskitetyksi yhteyspisteeksi direktiivin mukaisin tehtävin:
 - o HVK toimittaisi kriittisten toimijoiden saataville kansallisen riskiarvion olennaiset seikat,
 - o HVK tekisi rajat ylittävää yhteistyötä muiden yhteyspisteiden ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä käsittelevän ryhmän (CERG) kanssa,
 - o HVK välittää poikkeamailmoituksia jäsenvaltioiden yhteyspisteille,
 - o HVK toimittaa komissiolle, CERG:lle ja kansallisille viranomaisille yhteenvetokertomukset saamistaan poikkeamailmoituksista ja,
 - o pitää yhteyttä toimivaltaisiin viranomaisiin, muihin keskitettyihin yhteyspisteisiin ja CERG:iin;
- kriittisten toimijoiden määrittelyprosessin ja poikkeamailmoitusprosessin tulee olla toimivia;
- tulee olla selvää, mitä resilienssiavoitteet koskevat ja mikä on näiden velvoitteiden tarkka sisältö;
- kriittisten toimijoiden tulee saada oikea-aikaista viranomaistietoa, joka tukee näiden resilienssiä;
- virastoille säädetyt uudet tehtävät tulee resursoida riittävästi;
- varautumisen kustannukset eivät saa pitkällä aikavälillä muodostua moninkertaiseksi verrattuna niihin riskeihin, joita vastaan suojaudutaan.

Esityksessä direktiiviä ei ole kaikilta osin yritetty jalkauttaa jo olemassa olevaan kansalliseen järjestelmään eikä kaikkia valmistelun yhteydessä tunnistettuja ratkaisuvaihtoehtoja ole kuvattu.

Kansallisen ratkaisun tulee toteuttaa direktiivin päätavoitetta – kriittisten toimijoiden resilienssiä.

Yrityksille tulevat hallinnolliset lisävelvoitteet olisi minimoitava sekä antaa yrityksille riittävästi aikaa toimeenpanoon. Lainsäädännön täytäntöönpanossa tulee kiinnittää erityistä huomiota sen kustannusvaikutuksiin ja siitä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan.

Johtava asiantuntija Timo Nyyssönen
p. 0295 047 365
timo.nyyssonen@gov.fi

Liitteet	-
Jakelu	Eduskunta
Tiedoksi	TEM TTM KIHU Huoltovarmuus